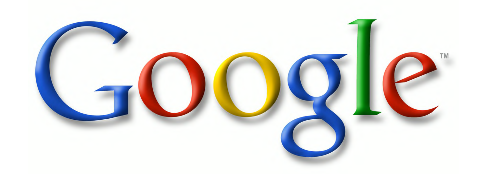


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

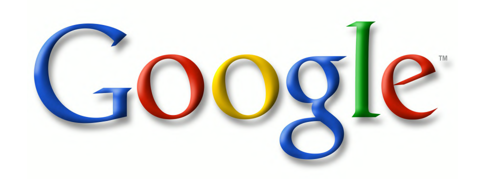
Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 246 302

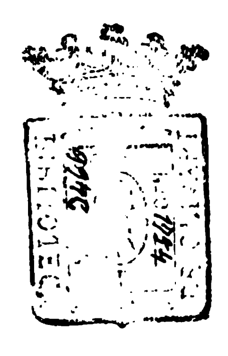


nd June 1917



LES TRAITÉS DE GARANTIE

AU XIXe SIÈCLE



2033 June 6

N. S. 33

LES

TRAITÉS DE GARANTIE

AU XIXe SIÈCLE

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL

ET

D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE

THÉORIE JURIDIQUE. — LES CONGRÈS DE VIENNE ET LA SAINTE-ALLIANCE.
QUESTION POLONAISE. — NEUTRALITÉ SUISSE.
NEUTRALITÉ BELGE. — FORMATION DE L'UNITÉ ALLEMANDE.
NEUTRALITÉ DU LUXEMBOURG.
QUESTION D'ORIENT. — VALEUR PRATIQUE DES TRAITÉS DE GARANTIE.

PAR

M. MILOVANOWITCH

DOCTEUR EN DROIT



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13.

—

1888

DES TRAITÉS DE GARANTIE

EN DROIT INTERNATIONAL

INTRODUCTION

A

LES DEUX ACCEPTIONS DIFFÉRENTES DU TERME « TRAITÉS DE GARANTIE »

Le terme de garantie a, dans les traités internationaux, deux sens bien différents : il désigne soit un mode de sûreté attaché à l'exécution d'une convention, soit un traité *sui generis*, ayant un rôle particulier dans l'organisme international. Dans le premier cas, il s'agit de *traités accessoires de garantie* ou, à proprement parler, de la *garantie des traités ;* dans le second, il s'agit des *traités principaux de garantie*, et ces derniers constituent seuls, *stricto sensu*, les traités de garantie. Il y a donc là deux espèces de contrats d'une nature, d'un objet et d'un but bien distincts, et il importe,

pour éviter toute confusion, d'en exposer à part les caractères spéciaux.

C'est Bluntchli qui, le premier, sépara nettement ces deux groupes de contrats; mais il eut le tort de les examiner ensemble dans le chapitre relatif aux moyens d'assurer l'exécution des traités (1). Les auteurs antérieurs à Bluntchli confondent absolument ces deux espèces de traités. Ainsi *Vattel* (2) dit que « la garantie est une espèce de traité par lequel on promet assistance et secours à quelqu'un au cas qu'il en ait besoin pour contraindre un infidèle à remplir ses engagements ». *Klüber* (3) aperçoit bien la différence que peuvent présenter entre eux les traités de garantie, en constatant que « lorsque la garantie est destinée à assurer l'inviolabilité d'un traité, elle forme toujours une obligation et un traité accessoire, même quand elle ferait partie de l'acte principal ». Mais il n'en tire aucune conséquence et applique à tous les traités de garantie cette même définition: « Convention par laquelle un État promet de prêter secours à un autre État dans le cas où celui-ci serait lésé ou menacé d'un préjudice dans l'exercice de droits déterminés par le fait d'une tierce puissance. » *Wheaton* (4) appelle traités de garantie ceux par lesquels « un État promet d'en aider un autre, si cet autre est interrompu ou menacé d'être troublé dans la jouissance paisible de ses droits par une troisième puissance ». Pour *Calvo* (5) « ce sont les traités par lesquels un État promet à un autre de lui porter secours chaque fois qu'il sera lésé ou menacé par une tierce puissance dans son indépendance ou dans l'exercice d'un de ses droits souverains ». Pour *Pradier-Fodéré* (6), ceux « par lesquels on promet de

(1) *Droit international codifié*, trad. par M. Lardy, § 430-440.
(2) *Le Droit des gens*, annoté par M. Pradier-Fodéré, l. II, ch. 16, t. II.
(3) *Le Droit des gens moderne de l'Europe*, de A. Off., § 158.
(4) *Éléments du Droit international*, part. III, ch. II, § 12.
(5) *Le Droit international théorique et pratique*, l. IX, § 648.
(6) *Traité de Droit international public*, t. II, n° 970.

prêter secours à un État, dans le cas où il serait lésé ou menacé d'un préjudice dans l'exercice de droits déterminés par le fait d'une tierce puissance ». *Pascal Fiore* (1) applique ce terme aux traités « stipulés par la tierce puissance pour la sûreté des parties contractantes ». *F. de Martens* (2) constate que, « d'après sa nature, l'acte de garantie est un traité complémentaire, dont le sort est lié à celui du traité principal auquel il se rapporte. » *Heffter* (3) en donne deux définitions. La première, placée dans le titre relatif aux sûretés qu'on rattache aux traités internationaux et se rapportant aux traités accessoires, dit que ce sont les traités par lesquels les tierces puissances « promettent de veiller, par tous les moyens en leur pouvoir, à l'observation des stipulations contractées tant entre les parties qu'à l'égard des étrangers ». L'autre se rapporte aux traités principaux de garantie, et, les considérant à tort comme une subdivision des traités d'alliance, dit que ce sont des traités « par lesquels une partie promet à l'autre la conservation ou l'acquisition de certains droits ou choses, ou bien d'une universalité de biens et de choses ».

Il est à remarquer que, dans toutes les définitions que nous avons citées, les caractères distinctifs de la garantie accessoire prédominent. C'est ainsi que nous y trouvons l'idée que la garantie n'est autre chose que la protection des droits du garanti ; qu'elle est toujours stipulée dans son intérêt et par suite ne doit être exécutée que sur sa demande ou tout au moins sur son consentement. Cette idée, comme nous le verrons, est fondée en droit lorsqu'il s'agit de la garantie accessoire, mais elle est manifestement inexacte si on l'applique aux traités principaux de garantie.

(1) *Droit international public*, trad. par Pradier-Fodéré, t. II, p. 11.
(2) *Traité de Droit international*, trad. par Alfred Léo, t. Ier, p. 557.
(3) *Le Droit international de l'Europe*, trad. par Jules Bergsen, édit. de J. H. Geffcken, §§ 92 et 97.

Nous nous proposons d'étudier ici les *traités de garantie proprement dits*, c'est-à-dire les *traités principaux de garantie*. Cependant, avant d'aborder cette étude, pour éviter toute équivoque, nous exposerons sommairement les caractères généraux de la garantie envisagés comme une sûreté, comme un contrat accessoire du droit international.

B

DES TRAITÉS ACCESSOIRES DE GARANTIE

« Une malheureuse expérience, dit Vattel, n'ayant que trop appris aux hommes que la foi des traités, si sainte et si sacrée, n'est pas toujours un sûr garant de leur observation, on a cherché des sûretés contre la perfidie, des moyens dont l'efficacité ne dépendit pas de la bonne foi des contractants. La garantie est un de ces moyens (1) ». Cette sûreté des traités internationaux est une sûreté personnelle : *Une ou plusieurs personnes internationales s'engagent, à côté des contractants principaux, à prêter leur concours pour l'exécution des obligations ou de quelques obligations spécifiées, contenues dans le traité qu'elles garantissent.* Cette sûreté a une grande analogie avec le cautionnement dans le droit privé. La différence capitale qui les sépare est que la caution est tenue de fournir l'équivalent, si le principal obligé n'exécute pas, tandis que le garant n'est tenu à rien de pareil, sauf le cas exceptionnel où il s'agirait de la garantie d'un emprunt.

Cette réserve faite, les règles qui régissent dans le Droit civil le contrat accessoire de cautionnement sont en général applicables, dans le Droit international, au contrat accessoire de garantie. Ainsi, pour qu'il y ait garantie, il est indispensable que le créancier dans le contrat auquel on ajoute cette sûreté ait agréé l'intervention de la puissance qui

(1) Vattel, *op. cit.*, l. II, ch. 16, § 235.

assume le rôle de garant. Si les obligations sont réciproques et si elles sont toutes indistinctement soumises à la garantie, il est hors de doute que le consentement de tous les contractants est nécessaire. Mais c'est un point discutable et discuté que celui de savoir si l'on peut se passer du consentement de ceux qui n'y ont contracté que des obligations. Nous admettrons encore, dans ce cas, et contrairement à ce qui se passe pour le cautionnement, que le consentement de toutes les parties est indispensable. Il y a là, en effet, en jeu, l'intérêt supérieur de l'indépendence des États. « Nul ne peut être contraint, dit Bluntchli, à placer un traité sous la garantie d'une tierce puissance, parce que l'indépendance de l'État sur lequel s'étend la garantie peut par là être mise en danger (1). »

Une conséquence du principe que le garant n'est tenu à aucune indemnité est qu'il ne peut agir avant d'avoir été requis par le créancier garanti. La réquisition ayant été faite, le garant est libre d'en examiner le bien-fondé et de n'y répondre que dans la mesure où il la trouve justifiée. Il faut en outre que le secours du garant soit bien nécessaire, c'est-à-dire que le garanti soit dans l'impossibilité d'atteindre sans son concours le but stipulé par le contrat, car, comme le dit Vattel, « aucune nation n'est obligée de faire pour une autre ce que celle-ci peut faire pour elle-même. » Dans l'exécution de son engagement, le garant doit, cela va sans dire, se conformer aux principes généraux du Droit international et ne faire usage que des moyens proportionnés au but.

La garantie étant une faculté, un droit de recours que les parties contractantes se sont réservé, celles-ci peuvent en user ou y renoncer à leur gré. La renonciation implicite

(1) Bluntchli, *op. cit.*, § 430. En même sens, Heffter, *op. cit.*, p. 218.—Klüber, § 157. *op. cit.*, et Pradier-Fodéré, *op. cit.*, n° 975, soutiennent l'opinion contraire.

résulte de la modification d'une clause essentielle de la convention primitive.

En poursuivant l'analogie entre la garantie et les contrats similaires du Droit privé, on pourrait poser, en principe, avec Bluntchli, que le garant n'est pas tenu de prèter son concours à l'exécution du traité, si ce traité est contraire aux principes incontestables du Droit naturel ou du Droit international positif, ou aux traités antérieurs qui lient l'État garant, ou même s'il s'agit de dispositions vieillies contenues dans des traités d'une autre époque (§ 437). Dans ce dernier cas, il serait bien difficile pourtant de préciser où finit le droit et où commence l'arbitraire. Mais un État, en se portant garant de dispositions contraires au Droit ou à ses engagements antérieurs, viole par cela même le Droit international, et il n'est guère besoin de dire qu'il peut s'arrêter avant la complète exécution de son crime. Autant vaudrait donner comme règle dans le Droit pénal, que les criminels ont droit de s'arrêter à la simple tentative et qu'ils sont dispensés de poursuivre l'exécution de leurs entreprises.

Comme tous les autres contrats, la garantie peut être, en principe, modalisée. Elle peut être subordonnée à toutes les espèces de termes et de conditions. En sa qualité de contrat accessoire, elle est, par sa nature même, subordonnée à la durée du contrat principal auquel elle se trouve attachée.

Elle peut en outre contenir la pluralité des garants et des garantis (1). S'il y a plusieurs garantis, c'est-à-dire si les obligations dans le traité auquel la garantie est attachée

(1) Pradier-Fodéré mentionne le cas où les puissances contractantes se garantissent réciproquement l'exécution du traité, et cite comme exemple le traité d'Aix-la-Chapelle, du 18 octobre 1748, entre la France la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies des Pays-Bas. « Toutes les puissances contractantes et intéressées au présent traité en garantissent réciproquement et respectivement l'exécution. » (*Op. cit.*, n° 973, t. II.) Mais il n'y a point là de garantie, et le mot ne s'y trouve que pour donner plus de solennité à l'engagement.

sont réciproques, le garant peut être requis par chacun d'eux ou par tous à la fois. Dans ce dernier cas, le garant a la pleine liberté de peser toutes les réquisitions et de ne répondre qu'à celles qu'il trouverait fondées et dans la mesure où il leur reconnaîtrait cette qualité.

Si, au contraire, il y avait pluralité des garants, il y aurait lieu de déterminer quel est le droit du garanti vis-à-vis de chacun d'entre eux, et réciproquement dans quelle mesure chacun des garants est tenu à l'exécution de l'obligation commune? Cette question se présentant identiquement pour les traités principaux de garantie, nous l'examinerons à sa place dans l'étude que nous allons consacrer à ces traités. Nous nous bornerons ici à observer que, dans cette question comme dans toutes les autres en matière contractuelle, l'intention des parties doit être recherchée. Ce principe est encore plus général en Droit international qu'en Droit privé, car ce dernier possède souvent des règles fixes d'interprétation posées par le législateur.

La garantie est un très ancien mode de sûreté des traités internationaux. Au Moyen âge, les puissants vassaux donnaient leur garantie aux traités contractés par leurs suzerains, comme par ex. dans le traité de Senlis, de 1491, entre Maximilien Ier et Charles VIII, roi de France. Avec l'affaiblissement du système féodal et la soumission graduelle des vassaux à la puissance suzeraine, ce genre de garantie avait perdu toute sa valeur. On se vit alors obligé de chercher la garantie équivalente auprès des souverains des États étrangers. C'est seulement à partir de ce moment que nous nous trouvons en présence d'une véritable garantie de Droit international. Elle a été considérée pendant longtemps comme un des moyens les plus efficaces pour assurer l'exécution des traités, et il fut un temps où on l'attachait presqu'à tous les traités de paix. On finit par se rendre compte de tout ce qu'elle avait de défectueux. Les sûretés ont pour but de

prémunir contre la mauvaise foi des contractants, et la garantie présente absolument les mêmes défauts que ceux qu'elle veut corriger : le garant lui aussi peut être de mauvaise foi. Et puis Vattel en donnait déjà l'avertissement : « Il faut prendre garde que, sous prétexte de garantie, un souverain puissant ne s'érige en arbitre des affaires de ses voisins et ne prétende leur donner des lois. »

DES TRAITÉS PRINCIPAUX DE GARANTIE

C'EST-A-DIRE DES TRAITÉS DE GARANTIE PROPREMENT DITS

Nous diviserons cette étude des traités de garantie en trois parties. Dans la première, nous exposerons les éléments constitutifs de ces traités, les différentes stipulations qu'ils contiennent, les effets qu'ils produisent d'après le droit pur, les modalités sous lesquelles ils se présentent et les causes juridiques de leur extinction. La seconde partie contiendra l'exposé historique des principaux traités de garantie, des intérêts qui ont présidé à leur confection et les résultats pratiques qu'ils ont produits. La troisième partie sera notre conclusion sur le rôle de ces traités dans l'organisme international et sur le service qu'ils rendent aux intérêts en vue desquels il ont étés créés.

Nous intitulerons ces trois parties :

I. — Théorie juridique des traités de garantie.

II.— Le rôle des principaux traités de garantie dans l'histoire des États en vue desquels ils étaient contractés.

III. — La valeur pratique des traités de garantie.

I. — THÉORIE JURIDIQUE DES TRAITÉS DE GARANTIE

1. — QUELS TRAITÉS INTERNATIONAUX RENTRENT PARMI LES TRAITÉS DE GARANTIE.

Les traités de garantie proprement dits sont des traités par lesquels une ou plusieurs puissances s'engagent soit à respecter, soit à la fois à respecter et à faire respecter un certain état de choses concernant la situation internationale ou même la situation intérieure d'un ou de plusieurs autres États. Les droits ainsi garantis peuvent faire partie de l'exercice ordinaire de la souveraineté, mais ils peuvent aussi constituer certains privilèges exceptionnels au profit de l'État garanti, comme d'un autre côté la garantie peut contenir des clauses restrictives d'indépendance.

Envisagés de cette façon, les traités de garantie nous apparaissent comme un des procédés employés pour l'établissement et le maintien de l'équilibre dans la distribution des forces entre les États. Les forces des différents États variant à l'infini, les plus faibles, abandonnés à leurs propres ressources, deviendraient vite la proie de leurs voisins plus puissants, et les États conquérants, agrandis par plusieurs annexions successives, menaceraient bientôt de leur domination tout le continent. Toutes les entreprises de domination universelle, depuis celle de Charles-Quint jusqu'à celle de Napoléon Ier, ont été combattues et vaincues par les efforts réunis des puissances. Ces efforts, qui se manifestent d'une façon active au moment des grandes crises

politiques, restent, en temps ordinaire, à l'état latent, ce que Montesquieu a admirablement exprimé en définissant l'équilibre : « Un état d'efforts de tous contre tous. »

Mais l'équilibre une fois établi n'exclut point tout changement ultérieur dans la position respective des différentes puissances. L'expression « d'équilibre européen » ne désigne, en effet, qu'une conception purement abstraite, qui revêt, dans son application matérielle, des formes différentes. Il y eut un équilibre européen établi par les traités de Westphalie (1648), un autre par le traité d'Utrecht (1713), un troisième par le traité de Vienne (1815), un quatrième après la guerre de Crimée, et enfin un cinquième par les traités de Prague et de Francfort. Ces formes différentes sous lesquelles il s'est successivement présenté n'ont eu chacune qu'un temps déterminé. « Les causes mêmes qui l'ont produit (l'équilibre), dit M. Sorel (1), tendent à le détruire. Pour subsister, il implique l'immobilité, c'est-à-dire l'impossible. Il faudrait en effet que le monde changeât, qu'il n'y eût plus ni forts ni faibles, ni avares ni prodigues, ni indolents ni avides, ni capables ni imbéciles. Il suffit qu'un État se ruine et qu'un autre se réforme pour que l'équilibre soit anéanti. » Ce qu'il y a eu cependant d'essentiel au point de vue de l'ordre international a triomphé de toutes les épreuves : la balance s'est toujours rétablie en dépit du poids des forces qui avaient écrasé l'ordre antérieur. Ce qu'on a l'habitude d'appeler la rupture de l'équilibre européen n'est qu'un changement des rôles entre les grandes puissances, celles qui pesaient sur l'Europe devant se résigner au rôle plus modeste de contrepoids. Les puissances gardiennes de l'indépendance des États faibles devenant un danger pour cette même indépendance, celles qui les menaçaient antérieurement se chargeaient à leur tour de la protection de leur sécurité.

(1) *L'Europe et la Révolution française*, t. I, p. 34.

Les moyens employés pour le maintien de l'équilibre peuvent se ramener à deux ordres d'idées : 1° la conservation de l'état de choses existant, et particulièrement de l'indépendance et de l'intégrité des États qui n'ont pas la force suffisante pour se défendre eux-mêmes; 2° le système des partages ou des acquisitions compensatoires. Le premier système, le système de conservation, est le moyen normal, car il y a rarement dans un partage des lots pour tous, et puis surtout chacun des copartageants demande pour soi la part du lion et doit attendre pour la prendre des circonstances exceptionnelles. Les traités de garantie ne sont qu'une des formes sous lesquelles se manifeste cette tendance de conservation.

Ces traités remplissent ainsi souvent le même rôle que les traités d'alliance défensive. Bien des traités d'alliance stipulent même expressément la garantie mutuelle de l'intégrité et de l'indépendance, et le plus grand nombre d'auteurs rangent ces traités parmi les traités de garantie. On pourrait même dire que tous les traités d'alliance contiennent implicitement la clause de garantie, et l'on devrait alors, pour être logique, confondre, comme le fait Heffter, les deux espèces de traités. Mais, tout en reconnaissant qu'on pouvait à la rigueur distinguer dans la personne de chaque allié le garant et le garanti et leur attribuer à chacun les droits et les devoirs résultant de ces deux situations, nous croyons qu'on doit séparer nettement ces deux espèces de traités. Même lorsque les traités d'alliance sont uniquement inspirés par l'idée de la conservation, malgré toute l'analogie que leur but présente avec la tendance réelle ou supposée des traités de garantie, ils gardent toujours leur caractère particulier. Le traité d'alliance est inspiré par l'idée de la conservation propre menacée directement par certaines éventualités, tandis que la conservation propre apparait plus éloignée dans les traités de garantie : le garant respecte et protège le ga-

ranti pour ne pas être atteint *plus tard* lui-même. La position réciproque de deux alliés est égale, et les services qu'ils se rendent mutuellement sont les mêmes, tandis que les rôles de garant et de garanti, les droits et les devoirs qu'ils contractent diffèrent profondément.

Le garant et le garanti ne se rendent pas les mêmes services, et même les obligations du garanti envers le garant ne sont, en règle générale, que passives. Elles ne consistent qu'à se maintenir dans une attitude qui soit de nature à faciliter au garant l'accomplissement de sa mission. Le garant seul s'engage à agir pour assurer la souveraineté ou l'exercice de certains droits au garanti.

Le garant apparaît en quelque sorte comme protecteur des droits du garanti. Ce qui sépare cependant la garantie d'un véritable protectorat, c'est que ce dernier constitue nécessairement une tutelle, tandis que le rôle de garant ressemble plutôt à celui de mandataire. L'État garanti reste, au moins en droit, absolument indépendant de ses garants. Sa personnalité internationale ne se trouve point diminuée par le fait de la garantie. Une conséquence pratique qui en dérive est que, tandis que le protectorat se prête difficilement à un exercice collectif, la garantie supporte très bien la collectivité et se trouve même généralement stipulée collectivement par plusieurs puissances. Dans certains cas, cependant, notamment lorsque la garantie se rapporte à la constitution intérieure d'un pays ou lorsqu'elle est accordée à une dynastie régnante, la différence qui la sépare du protectorat devient bien moins sensible.

On rencontre, dans les traités et autres actes internationaux, les stipulations qui garantissent les différentes applications des principes déjà universellement reconnus ou qui viennent seulement d'être introduits dans le Droit positif. Tels sont, par exemple, la suppression de la traite des noirs, les mesures communes prises contre la piraterie, et la pro-

clamation de la liberté de navigation sur les fleuves internationaux admises par le Congrès de Vienne ; tels sont encore les applications de ce dernier principe par la Conférence de Londres, à l'Escaut, et par le Congrès de Paris, au Danube. Ce ne sont pas là des traités de garantie. De pareilles stipulations ne sont point destinées à affecter particulièrement la condition d'un État déterminé, et il n'y a point là de droits et de devoirs différents qui mettraient un État dans la situation de garanti et l'autre dans celle de garant. On pourrait prétendre que tous les États contractants sont les garants des principes qu'ils viennent de proclamer, mais si on voulait donner ce sens à la garantie, il n'y aurait pas de raison pour s'arrêter, puisque, en effet, tout le Droit international se trouve sous la garantie des différents États qui le pratiquent, soit en vertu de leurs engagements contractuels, soit par suite des anciens usages.

Ce qu'il y a donc d'essentiel dans les traités de garantie, ce qui constitue leur individualité distinctive parmi les traités internationaux, c'est le fait de placer les personnes internationales qui les contractent dans deux situations différentes : celle du garant et celle du garanti. Ils créent pour chacune d'elles des droits et des devoirs spéciaux, plus ou moins étendus. Quels sont ces droits et ces devoirs ? Cela dépend de l'objet du traité et de l'intention des parties manifestée explicitement ou implicitement par les stipulations ou modalités qui y sont contenues.

2. — OBJET DES TRAITÉS DE GARANTIE.

On peut diviser les traités de garantie existants, d'après l'objet auquel ils se rapportent, en quatre classes :

a. Garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriales ;

b. Garantie de la neutralité perpétuelle ;

c. Garantie pour le maintien d'un gouvernement ;

d. Garantie de certains droits publics, politiques ou civils en faveur des citoyens ou d'une catégorie de citoyens dans un État indépendant.

A. *Garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale.* — Les traités qui garantissent l'intégrité territoriale et l'indépendance des États qui n'ont pas la force de se défendre eux-mêmes tendent incontestablement au maintien de l'équilibre existant. Tels sont : le traité du 13 février 1832, confirmé par celui du 13 juillet 1863, par lequel la France, la Grande-Bretagne et la Russie garantissent l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Grèce; le traité du 8 mai 1852, par lequel l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Suède garantissaient l'intégrité de la monarchie danoise; les deux traités, du 30 mars 1856, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Turquie et la Sardaigne, et du 15 avril de la même année, entre les trois premières puissances, qui garantissaient l'intégrité et l'indépendance de l'empire ottoman ; telle était enfin la garantie européenne accordée par l'Acte final de Vienne (9 juin 1815), à l'intégrité territoriale et à l'indépendance intérieure des États qui composaient la Confédération germanique.

Tous ces traités imposent toujours au garant, qu'il n'y en ait qu'un seul ou qu'il y en ait plusieurs, l'obligation de s'abstenir de tout acte attentatoire à l'indépendance et à l'intégrité qu'il a garanties. Mais cette obligation purement passive n'est pas suffisante pour constituer une véritable garantie ; elle ne serait, en somme, que la consécration du Droit commun. Si la garantie est donnée sans aucune restriction, si par conséquent elle oblige le garant non seulement à respecter mais aussi à faire respecter, il est de toute évidence que le garant serait tenu de prêter au garanti

son concours moral et matériel pour empêcher ou pour repousser toute agression. Une puissance étrangère prétend-elle qu'il y a eu provocation de la part de l'État garanti, elle doit, pour éviter une intervention ultérieure, s'adresser aux puissances garantes avant de confier la solution du litige au sort des armes. C'est seulement lorsque tous les moyens pour aplanir le différend ont été épuisés que le garant a le droit de se désintéresser et que la puissance provoquée peut demander sa satisfaction par les moyens coercitifs. En un mot, toutes les contestations entre l'État garanti et une tierce puissance impliquent l'intervention du garant et deviennent en quelque sorte leur question propre. L'art. 7 du traité du 30 mars 1856, après avoir stipulé la garantie de l'intégrité et de l'indépendance de l'empire ottoman, déclare que les puissances garantes « considèreront en conséquence tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général »; et l'art. 8 ajoute cette autre disposition : « S'il survenait entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs des autres puissances signataires un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune de ces puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres puissances contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice. »

Mais les puissances garantes ne sont pas toujours disposées à assumer cette responsabilité qui les exposerait, le cas échéant, à la dure nécessité de soutenir une guerre, au moment peut-être où leur état intérieur leur imposerait le repos, alors que leurs intérêts vitaux ne se trouvent pas engagés. Nous ne doutons pas qu'en pareil cas les engagements les plus positifs et les plus solennels ne soient violés; nous en fournirons la preuve suffisante dans cette Étude. « Vaut-il mieux, écrivait le Grand Frédéric, que le peuple périsse ou que le prince rompe son traité ? Quel serait

l'imbécile qui balancerait pour décider cette question ? » Cependant les hommes d'État, également soucieux des intérêts de leur patrie et plus scrupuleux à respecter leurs engagements, en contractant les traités de garantie, ont pu très légitimement chercher à éviter toute possibilité d'un dilemme pareil. C'est le cas qui se présenta lors de la garantie de l'intégrité et de l'indépendance ottomanes.

A la séance du 17 avril 1855, la conférence de Vienne avait accepté la rédaction suivante, proposée par Ali-Pacha et complétée par M. Drouyn de Lhuys pour la garantie de l'intégrité et de l'indépendance de l'empire ottoman. « Les Hautes Parties contractantes, désirant que la Sublime Porte participe aux avantages du concert établi par le Droit public entre les différents États de l'Europe, s'engagent, chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriales de l'empire ottoman, garantissent en commun la stricte observation de cet engagement et considèreront, en conséquence, tout action, tout événement qui serait de nature à y porter atteinte, comme une question d'intérêt européen.» A la séance suivante, du 21 avril, le prince Gortchakow, premier plénipotentiaire russe, demanda qu'on mentionnât expressément que, quant à lui, il n'attachait pas à la garantie unanimement adoptée le sens « d'une garantie active de l'intégrité territoriale de l'empire ottoman ». M. Drouyn de Lhuys expliqua, et ses explications furent appuyées par les plénipotentiaires anglais et autrichiens, que l'engagement à contracter par les puissances devait comprendre l'obligation de respecter et de faire respecter par les autres l'intégrité et l'indépendance ottomanes « de manière que toute puissance contractante qui y porterait atteinte serait responsable envers les autres, qui useraient alors, pour faire respecter l'engagement commun, de tous les moyens en leur pouvoir, l'emploi de la force non excepté ». Le prince Gortchakow reconnut qu'il y aurait obligation pour la Russie à consi-

dérer tout acte attentatoire à l'intégrité ottomane comme une question d'intérêt européen, mais il refusa l'engagement d'en faire pour la Russie un cas de guerre. En complétant, plus tard (à la séance du 24 avril), sa manière de voir, le plénipotentiaire russe, après avoir déclaré que le sang de la Russie n'appartenait qu'à la Russie, et qu'il ne pouvait pas engager sa patrie à le verser dans des conflits qui ne toucheraient en rien aux intérêts russes, ajoutait que « cela ne voulait pas dire toutefois que la Russie se bornerait exclusivement à de bons offices. L'indépendance de la Sublime Porte n'est pas seulement un intérêt européen, mais un intérêt russe. Si elle était menacée, la Russie ne serait pas la dernière à la défendre, mais elle se réserve le droit de peser, le cas échéant, s'il y a lieu ou non à l'emploi de ses ressources matérielles ».

Le Congrès de Paris adopta dans le traité de paix du 30 mars presque littéralement la rédaction de l'art. 7, garantissant l'intégrité ottomane, telle qu'elle avait été formulée par M. Drouyn de Lhuys. Mais en présence des réserves faites par le plénipotentiaire russe dans la Conférence de Vienne, l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne, pour mieux préciser leur manière de voir et pour donner plus de solennité à leur décision de faire respecter cette intégrité, contractèrent, le 15 avril, un traité séparé, par lequel elles s'engageaient à considérer toute infraction à ce traité comme un *casus belli*.

Quels sont maintenant les engagements que la Russie avait pris en signant le traité du 30 mars? En dehors de l'obligation de ne porter aucune atteinte à l'indépendance et à l'intégrité ottomanes, elle s'obligeait expressément, par l'art. 8, à pousser plus loin son respect pour ce même principe, et à ne pas vider ses querelles avec la Turquie avant de les avoir soumises préalablement à la médiation des puissances garantes. Etant elle-même une de ces puissances ga-

rantes, elle contractait par conséquent l'obligation de ne pas se désintéresser complètement des affaires ottomanes. Elle devait à son tour examiner en commun, avec les autres puissances garantes, les différends survenus entre la Sublime Porte et une puissance étrangère quelconque. Et cette action de la Russie, le prince Gortchakow l'avait déclaré, ne devait pas se borner à de simples bons offices. Seulement, pour tout ce qui allait au delà, cette puissance réservait sa liberté d'action.

Cette limitation de la garantie se conçoit très bien théoriquement, même dans le cas où il n'y aurait qu'un seul garant, quoiqu'elle ne soit et ne puisse être généralement stipulée qu'en cas de pluralité des garants. C'est à tort que le comte Derby, dans son discours du 4 juillet 1867, à la Chambre des lords, avait voulu attribuer cette limitation au caractère collectif de la garantie stipulée par le traité du 30 mars. Cette interprétation s'explique du reste en raison de la cause que plaidait le ministre anglais dans ce même discours. Il s'agissait de justifier cette manière de voir que l'Angleterre ne se trouvait engagée en aucune façon à la défense active de la neutralité luxembourgeoise. Cette neutralité étant garantie collectivement par les puissances signataires du traité de Londres (11 mai 1867), la collectivité réduisait, d'après lord Derby, les obligations des puissances garantes dans le traité de 1867 comme elle les avait réduites dans le traité du 30 mars 1856.

Les obligations de l'État dont l'indépendance et la neutralité sont garanties consistent : à ne point provoquer ni l'un de ses garants ni une tierce puissance à suivre les conseils de ses garants pour la solution des différends survenus entre lui et une puissance étrangère et, en général, à ne rien faire qui puisse compromettre l'indépendance et l'intégrité qui lui sont garanties. Cette dernière obligation peut avoir des applications très étendues et très variées, parmi lesquelles

nous ne mentionnerons que celle de ne pas désorganiser sa défense, et de ne pas paralyser ses forces par une administration intérieure absurde. Les puissances garantes de l'intégrité ottomane étaient donc fondées, à ce point de vue, à intervenir, en invoquant cette qualité dans les questions d'administration intérieure de cet État. La possibilité de cette intervention avait été prévue par l'art. 9 du traité de Paris, et l'intervention se produisit dans la suite si fréquemment qu'on put dire avec raison que l'histoire de la Turquie, à partir du traité de Paris, n'avait été que l'histoire des interventions européennes.

Les traités garantissant l'intégrité territoriale sont destinés à protéger les petits États menacés d'annexion ou de démembrements violents de la part de leurs voisins. Mais il se peut aussi que l'État au profit de qui ils interviennent soit menacé dans son intégrité par des tendances séparatives, s'il s'agit d'un seul État, ou par des tendances unionistes si les traités garantissent la coexistence de l'indépendance respective à plusieurs États. La garantie promise s'applique-t-elle à ces dangers intérieurs pour protéger l'existence ou l'intégrité de l'État garanti contre ses propres sujets revoltés ? La question s'est présentée lors de la réunion des Principautés Danubiennes et chaque fois aussi qu'une insurrection éclatait dans une province de l'empire ottoman. Elle a été soulevée surtout en 1876, lorsque la Serbie entra en campagne pour porter secours aux populations serbes insurgées en Bosnie et dans l'Herzégovine.

Nous exposerons plus tard, en examinant les stipulations du traité de Paris, qu'à notre avis ce traité ne garantissait ni la séparation des Principautés Danubiennes, ni la domination turque sur les populations chrétiennes assujetties. Les puissances n'y avaient point contracté l'engagement de soutenir la Porte dans sa lutte contre les tentatives d'émancipation des nations qu'elle opprimait, ni celui de combattre

les vœux unitaires des Roumains. A cette place, nous nous bornerons à constater qu'une pareille garantie aurait été un instrument d'oppression, une atteinte aux droits les plus sacrés des hommes. Les garanties de l'indépendance et de l'intégrité contre les attaques des puissances étrangères peuvent être considérées comme une expression de solidarité entre les États. C'est, de la part des puissances garantes, un acte de légitime défense, admissible en Droit international de même qu'en Droit pénal pour autrui aussi bien que pour soi-même. La garantie qui aurait pour objet d'assurer la domination d'une nation sur les autres ne serait qu'une association odieuse, une espèce de Sainte-Alliance entre quelques nations puissantes et égoïstes pour l'exploitation et l'oppression des petits peuples ayant le seul tort de ne pas chiffrer le nombre de leurs citoyens par plusieurs millions.

Les partages de la Pologne, de même que de nos jours les solutions données par le traité de Berlin à la question orientale, nous prouvent malheureusement que de pareils actes étaient pratiqués et sont encore possibles dans la politique internationale. Mais on ne peut hésiter un seul instant, lorsqu'on se place sur le terrain du Droit, à déclarer des engagements pareils nuls et non avenus, comme étant contraires au Droit naturel, à la morale et à la civilisation.

B. *Garantie de la neutralité perpétuelle.* — La garantie de la neutralité perpétuelle contient implicitement la garantie de l'intégrité et de l'indépendance. Elle remplit par conséquent le même but et produit tous les effets que nous avons signalés pour les traités qui garantissent l'indépendance et l'intégrité territoriales. Nous laisserons de côté après cette constatation cette partie de son rôle, en observant seulement que les autres effets propres de la neutralisation, tout en étant destinés à répondre à des nécessités différentes,

contribuent à assurer davantage l'indépendance des États auxquels elle est garantie.

En Droit commun, pour qu'il y ait neutralité, c'est-à-dire pour qu'il y ait un ensemble de droits et de devoirs que confère et impose la situation désignée sous ce nom, il faut qu'il y ait des belligérants. On est neutre par rapport aux belligérants. Lorsqu'une guerre éclate, tous les États qui constituent la personnalité internationale libre et indépendante peuvent y prendre part ou non. Selon le parti qu'on a choisi, on est belligérant ou neutre pendant la durée de la guerre, et, la paix étant rétablie, on perd l'une et l'autre de ces deux qualités.

La neutralité n'est pas toujours uniforme. Elle ne consiste point en un corps de droits et de devoirs dont la composition ne comprend ni plus ni moins. Il y en a un certain nombre absolument indispensable pour constituer la neutralité, tandis que l'exercice ou le non-exercice des autres constitue le caractère plus ou moins amical envers les puissances voisines belligérantes. On dira, d'après cela, que la neutralité est armée ou non armée, qu'elle est bienveillante, stricte ou même menaçante. L'idée essentielle de la neutralité est la non-participation à la guerre.

La neutralité, comme nous l'avons dit, est, de la part de chaque État, un acte purement volontaire. On a le droit de rester neutre ou de ne pas le rester, et de ne consulter pour cela que son propre intérêt. Les traités qui stipulent la neutralisation et qui la garantissent enlèvent cette faculté et portent en ce sens une restriction au libre exercice des droits souverains de l'État neutralisé. Mais en même temps la neutralisation constitue une situation privilégiée : elle confère à l'État garanti l'assurance non seulement que ses voisins ne pourront pas lui déclarer la guerre à leur gré, mais qu'ils ne pourront non plus agir dans les guerres survenues entre eux uniquement selon leur convenance en ce

qui concerne son territoire. La neutralisation confère à l'État neutralisé une situation extérieure fort modeste, en lui enlevant tous les moyens de propager son influence à l'étranger et en l'obligeant à se désintéresser de ce qu'on appelle la grande politique internationale. Mais en même temps elle lui procure la sécurité pour son existence et pour son libre développement intérieur ; elle remet en outre dans des mains plus fortes la défense de ses intérêts légitimes à l'extérieur.

Cependant, ce n'est ni uniquement, ni principalement, l'intérêt de l'État garanti qui sert de cause déterminante à la neutralisation. Dans son discours du 20 novembre 1831, en défendant le traité de Londres du 15 du même mois, M. Thiers justifiait ainsi la neutralité garantie au nouvel État belge (1) : « Les Alpes sont une des parties les plus importantes des frontières de l'Europe. L'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, la France ne veulent les céder à aucune d'elles. Alors on les a laissées en dépôt dans les mains d'un petit peuple brave et sage, qui les garde et n'en peut abuser... En Belgique, il y a aussi une portion des frontières que ni l'Angleterre, ni l'Allemagne, ni la France ne veulent se céder : ce sont les rivages de l'Océan et l'embouchure des principaux fleuves de l'Europe. » Le but principal de la neutralisation pour les puissances qui la garantissent consiste à s'éloigner réciproquement, à s'imposer l'une à l'autre une distance de certains points stratégiques fort importants qu'aucune d'elles n'est assez forte pour conquérir contre toutes les autres. Elles y placent et s'engagent à y conserver un État inoffensif dans les conditions qui présentent à tous les voisins la sécurité des frontières. La neutralisation d'un État joue ainsi un rôle éminemment utile en contribuant au maintien de l'équilibre général à ce double titre : qu'elle

(1) Discours parlementaires de M. Thiers, publiés par M. Calmon, t. Ier, p. 95.

s'oppose à la conquête de l'État neutralisé par ses voisins plus forts et qu'elle limite le champ de bataille et augmente par là les forces défensives de chacun contre tous. La neutralité constitue en quelque sorte une barrière morale contre les invasions des puissances conquérantes, en leur fermant les routes militaires les plus avantageuses. En 1815, lorsqu'on garantissait la neutralité suisse, et en 1831, lorsqu'on donnait la même garantie au royaume belge, on avait agi plein de souvenirs du premier Empire. Le but poursuivi par les puissances dans ces deux cas était de prémunir l'Europe contre le retour des invasions françaises.

C'est précisément ce rôle de barrières joué par les États neutres qui s'oppose à ce qu'on augmente indéfiniment de pareilles créations. Les États souverains ont souvent besoin de se faire la guerre, les discussions qui s'élèvent entre eux étant souvent de nature à ne pouvoir être tranchées que par les armes. « Ce serait une utopie de vouloir établir entre tous les grands États un système complet de petits États neutres, parce que ce système serait en contradiction avec la nature et le caractère des États neutres (1). » Plus les territoires neutralisés qui séparent deux grandes puissances sont étendus, et plus les frontières restées libres se trouvent moins vulnérables, plus la neutralité se trouve exposée à des violations. Les dernières discussions au sujet de la neutralité belge ont donné une démonstration suffisante de cette vérité.

Tout pays ne se prête donc pas à la neutralisation perpétuelle ; il faut, pour qu'elle puisse avoir lieu, la réunion de conditions toutes spéciales. Il faut, d'après ce que nous avons dit, qu'il s'agisse d'un pays petit et faible qui ne pourrait jamais aspirer à influer sur la marche de la politique générale ; que ce pays soit placé entre les grands États dont les forces se balancent, mais sans être l'unique voie

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Droit des gens*, p. 456.

ouverte à leurs armées; que l'État neutre soit fermement décidé à rester indépendant et neutre, résolu à se défendre contre toutes les tentatives d'annexion de la part de ses voisins, à ne point se mêler de leurs querelles et à garder une stricte et impartiale neutralité dans tous leurs conflits (1).

Les premières neutralisations perpétuelles sous la garantie des puissances datent du commencement de notre siècle et sont sorties des grandes négociations de 1814 et 1815. Antérieurement, il y eut des projets qui ne furent pas réalisés et parmi lesquels nous ne citerons que celui de l'empereur Léopold II, qui voulait neutraliser la Pologne pour la préserver du second partage. Le récez général de l'empire germanique, publié à la suite du traité de Lunéville, le 25 février 1803, plaçait dans la neutralité perpétuelle les villes libres et immédiates : Augsbourg, Lübeck, Nüremberg, Francfort, Brême et Hambourg; seulement cet acte n'avait de valeur que pour le Saint-Empire, et il ne contenait à aucun degré une garantie internationale. Les actes qui contiennent les neutralisations perpétuelles placées sous la garantie des puissances étrangères sont les suivants : l'art. 6 de l'Acte final de Vienne pour la petite république de Cracovie; la Déclation du 20 novembre 1815, émanant de l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie pour la Suisse; les traités de Londres, du 15 novembre 1831 et du 19 avril 1839, entre ces mêmes cinq puissances pour la Belgique, et le traité du 11 mai 1867 passé entre l'Autriche, la Belgique, la Confédération du Nord, la France, la Grande Bretagne, la Hollande, l'Italie et la Russie pour le grand-duché de Luxembourg (2). Tous ces traités sont garantis par plusieurs

(1) Tout récemment encore, à l'occasion du voyage de M. de Lesseps à Berlin, le projet de neutralisation de l'Alsace-Lorraine fut agité dans la presse. Le prince de Bismarck avait, dit-on, déclaré à cette occasion que, pour qu'un État pût être neutralisé, il fallait tout d'abord qu'il le voulût franchement, et que ce n'était pas le cas de l'Alsace-Lorraine.

(2) Au Congrès de Berlin, on avait agité la question de la neutralisation de

puissances, et la nature de la situation qu'ils créent, le but qui leur est assigné impliquent nécessairement la pluralité des garants.

Quelles sont les conséquences qui résultent de cette neutralité conventionnelle, et en quoi la situation du pays qui en jouit s'en trouve-t-elle affectée? La neutralité volontaire est une condition temporaire et relative des États qui ne participent pas à la guerre vis-à-vis des belligérants. La neutralité conventionnelle est à la fois un état continu et général, mais elle aussi est stipulée en vue de la guerre. Son but direct est de faire prendre à l'État neutralisé, par avance, pour toutes les guerres entre les puissances étrangères, la résolution de rester neutre, et en même temps de lui assurer que sa neutralité sera respectée par tous les belligérants. L'état neutre promet de ne pas faire la guerre, sauf le cas de légitime défense. Les puissances garantes promettent de leur côté de respecter son territoire et ses droits et de concourir à sa défense contre tout agresseur.

Cette neutralité doit être la plus stricte et la plus impartiale, car si, en Droit commun, les États peuvent donner à leur neutralité un caractère plus ou moins bienveillant envers l'un ou l'autre des belligérants, les belligérants ont, de leur côté, la pleine liberté de considérer leurs actes comme incompatibles avec la neutralité et de les traiter en ennemis. L'État neutre conventionnellement doit s'abstenir de tout acte qui pourrait donner à un des belligérants un prétexte légitime

la Roumanie. On discute encore sur la nécessité de neutraliser l'Égypte, que beaucoup d'esprits distingués considèrent comme une condition indispensable de la neutralisation efficace du canal de Suez. La conférence de Berlin, de 1884-1885, relative à la question du Congo, avait décidé que si un État africain de cette contrée jugeait à propos de proclamer sa neutralité, soit permanente soit temporaire, les puissances signataires de l'Acte général de Berlin respecteraient cette neutralité sous la réserve de l'observation corrélative des devoirs qu'elle comporte. Cette offre de la garantie de neutralité vise spécialement l'État libre du Congo. Tant qu'elle ne serait pas retirée, elle constitue, de la part des puissances signataires de l'Acte de Berlin, un engagement strict.

de lui faire la guerre, et il doit non seulement manifester sa bonne volonté pour le maintien de la stricte neutralité, mais aussi se mettre en mesure d'en remplir efficacement et rigoureusement toutes les conditions.

On a prétendu, cependant, et cette doctrine avait trouvé un grand écho dans la presse belge, au lendemain des traités de 1831 et de 1839, que les traités qui constituent la neutralité, comme tous les autres traités, ne produisent leurs effets que durant la paix, et se trouvent annulés par la déclaration de guerre. Nous ne nous arrêterons pas ici à cette circonstance que les traités garantissant la neutralité ont toujours été stipulés entre plusieurs puissances, et que, depuis les grandes coalitions contre le premier Empire, toutes ces puissances n'ont jamais été à la fois à l'état de guerre. Il nous suffirait de constater qu'à côté des obligations qui lient les puissances garantes l'une envers l'autre, il y a dans cette garantie une obligation des garants envers le garanti, et que cette obligation ne peut être affectée par l'état de guerre entre les garants. Nous rappellerons encore que la guerre n'affecte que les conventions dont l'exécution est incompatible avec l'état de guerre (1), et qu'il y a d'un autre côté des conventions multiples qui ne sont faites qu'en vue de la guerre et ne reçoivent leur pleine exécution que lorsque la guerre éclate. Il est évident que les traités de neutralité entrent dans cette dernière catégorie, de même que toutes les conventions qui imposent aux belligérants le respect de certaines règles dans la conduite de la guerre.

En temps de paix, la neutralité n'affecte la condition de l'État neutre qu'en tant qu'elle l'oblige à ne faire aucun acte et à ne contracter aucun engagement qui pourrait l'empêcher

(1) Et encore la question est-elle fort discutée de savoir s'il y a là une simple suspension ou une annulation. J'incline, pour ma part, vers la première opinion, malgré le soin que prennent généralement les traités de paix de stipuler expressément la remise en vigueur des anciennes conventions.

de garder pendant la guerre la plus stricte neutralité. Il est obligé conventionnellement de ne prendre aucune part à une guerre future, quels que soient les belligérants. Toutes ses relations extérieures, toute sa politique intérieure doivent être conduites de façon à lui laisser toujours la possibilité d'exécuter cette obligation.

Les puissances garantes, de leur côté, doivent lui prêter leur concours pour lui assurer cette position, et ne lui proposer ni même accepter aucune convention qui serait incompatible avec ses devoirs en temps de guerre. Il est donc évident que l'État neutre violerait sa neutralité, s'il contractait un traité d'alliance générale offensive et défensive, et même un traité d'alliance purement défensive, car il se trouverait par là dans la nécessité de se départir de la neutralité pour défendre son allié (1). Arrendt (2) pense au contraire que la neutralité ne met point obstacle aux traités de l'alliance défensive. Wheaton (3) exclut en principe les traités d'alliance défensive, mais à l'exception des alliances « formées avec d'autres États neutres pour le maintien de la neutralité des parties contractantes, contre tout pouvoir qui pourrait menacer de violation cette neutralité ». Nous ne pouvons accepter ni l'une ni l'autre de ces restrictions, car un des effets principaux de la neutralité perpétuelle est d'imposer à l'État neutre un désintéressement complet pour tout ce qui ne touche pas directement à ses intérêts.

L'État neutre doit en outre s'abstenir de tout autre engagement qui pourrait l'amener, le cas échéant, à défendre les droits ou les intérêts d'une autre puissance les armes à la

(1) Il y a à peine quelques mois, le bruit courut qu'une alliance défensive venait d'être conclue entre la Hollande et la Belgique contre quiconque aurait violé leur territoire. Ce bruit avait été démenti par les journaux belges, qui rappelèrent à cette occasion que la Belgique n'a pas le droit de contracter des traités d'alliance, même si cette alliance devait être purement défensive.

(2) Arrendt. *Essai sur la neutralité de la Belgique* (Brux., 1845), p. 90.

(3) Wheaton. *Eléments*, t. II, ch. III, § 4.

main. A la Conférence de Londres, de 1867, la Belgique, étant elle-même un État neutre, s'était abstenue de garantir la neutralisation du grand-duché de Luxembourg.

Quant aux traités réglant les intérêts matériels, les États neutres peuvent en principe les contracter librement, mais ici encore sous la réserve que les engagements qui en résultent ne rattachent leurs destinées à celles d'un autre État, de telle façon qu'il leur serait impossible de rester indifférents et impartiaux dans les conflits où ce dernier serait impliqué. « Tout arrangement, dit Arrendt (1), avec une puissance qui ne se trouverait pas dans la même position que lui, c'est-à-dire qui ne serait pas, de l'aveu de tous, perpétuellement neutre, tout arrangement qui aurait pour effet d'imposer au neutre une solidarité réelle quelconque, ou qui opérerait sa substitution à la place de la puissance contractante ou celle de cette dernière à la sienne, dans des charges, des obligations ou des prestations, ou qui créerait enfin une réunion intime, une fusion complète d'institutions ou de propriétés entre les deux pays, tout arrangement de cette nature serait, sans nul doute, incompatible avec la neutralité perpétuelle, parce qu'évidemment, la faculté d'abstention et d'impartialité du neutre dans la guerre future en serait affaiblie ou diminuée. »

La question d'une incompatibilité pareille s'était présentée lorsqu'un projet d'union douanière entre la France etl a Belgique fut formulé en 1842 (2). Cette idée État agitée dès le lendemain de la création du nouvel état belge, et c'était surtout l'industrie belge qui en réclamait l'exécution pour se créer de nouveaux débouchés en France. Les négociations à ce sujet furent entamées en 1840, sous le ministère Thiers. Reléguées au second plan par les graves complica-

(1) Arrendt, *op. cit.*, p. 96.
(2) Voir sur cette question les Mémoires de Guizot, t. VI, p. 274 et suiv.

tions qui survinrent en Orient, elles furent reprises par M. Guizot, en juillet 1841. Dans les conférences qui furent tenues à Paris, sous la présidence de M. Guizot, les délégués belges proposèrent l'abolition des douanes entre les deux pays et l'établissement d'un tarif unique et identique sur leurs autres frontières. La France, qui n'avait à chercher dans l'établissement de cette union aucun avantage industriel, entendait en tirer compensation par les avantages politiques et demandait que toute la frontière douanière fût confiée à la garde exclusive des douaniers français. L'entente ne put pas se faire à ce sujet. Les délégués belges déclarèrent que « l'admission de quelques milliers de soldats français sur le territoire belge en uniforme de douaniers serait une atteinte mortelle à l'indépendance et à la neutralité de la Belgique ». Le roi Léopold écrivit de son côté à Louis-Philippe que la prétention du gouvernement français était inadmissible et que l'Europe tout entière verrait dans la présence des douaniers français sur le sol belge une véritable incorporation.

Les négociations ne furent cependant pas arrêtées. Le gouvernement belge y revint avec plus d'insistance par suite des mesures protectrices décrétées en France pour l'industrie de la filature (ordonnance du 24 juin 1842). L'Angleterre, qui suivait d'un œil vigilant toutes ces démarches, mais qui en gardait silence dans l'espoir qu'elles n'aboutiraient à aucun résultat, finit par s'en émouvoir. Le 21 octobre 1842, lord Aberdeen écrivit au roi Léopold qu'il considérait le projet de l'union douanière comme une mesure pleine de dangers pour les intérêts du Roi et pour la tranquillité de l'Europe.

L'Angleterre ne pouvait pas se résigner à regarder tranquillement les douaniers français s'installer à Anvers. Après s'être assuré du concours des cabinets de Berlin, de Vienne et de Saint-Pétersbourg, lord Aberdeen déclara formelle-

ment à l'ambassadeur français à Londres que l'union douanière de la France et de la Belgique « constituerait une atteinte à l'indépendance belge et conséquemment aux traités qui l'avaient fondée ».

M. Guizot répondit à ces critiques par une longue circulaire adressèe aux représentants français. L'indépendance et la neutralité belges seraient-elles détruites ou entamées, se demande-t-il, par le simple fait d'une union douanière avec la France ? « Oui, si les clauses de cette union portaient atteinte à la souveraineté politique du roi des Belges, s'il ne conservait pas dans ses États le plein exercice des droits essentiels à cette souveraineté. Non, si la souveraineté politique belge demeurait entière et si le gouvernement belge avait toujours la faculté de rompre l'union dans un délai déterminé, dès qu'il la trouverait contraire à son indépendance. »

« Bizarre indépendance, continuait-il, que celle qu'on ferait à la Belgique en lui interdisant absolument, et comme condition de son existence, le droit de contracter des relations, de prendre les mesures que lui conseilleraient ses intérêts, qui seraient peut-être pour son existence même une nécessité. »

Prenant le point de départ de son raisonnement dans le fait que l'Angleterre et toutes les autres puissances reconnaissaient à la Belgique le droit de faire des traités de commerce, M. Guizot déclarait que l'union douanière n'était en somme qu'une espèce particulière de ces traités. Si cette union devait entrainer dans l'administration intérieure des deux États « certains changements librement consentis de part et d'autre », il n'y voyait aucune atteinte à leur indépendance réciproque, mais au contraire « un acte et une preuve de l'indépendance ».

Jusqu'ici, M. Guizot envisage les conséquences de l'indépendance de l'État belge sans se préoccuper de sa situation

particulière faite par les traités qui garantissent sa neutralité perpétuelle. Une fois revenu sur cette question, qui était en somme le véritable terrain de la discussion, l'argumentation de l'éminent ministre devient équivoque et même contradictoire. Il commence par constater que la neutralité est une condition particulière d'existence dont « la Belgique recueille les fruits et qui lui impose certaines obligations, certaines gênes que les cinq grandes puissances ont acceptées comme elle et doivent, comme elle, respecter ». Il se défend de vouloir toucher à cette neutralité qui « était depuis 1830 le seul avantage acquis par la France au dehors ». Il traite de « pures assertions » les arguments développés par les adversaires de l'union douanière franco-belge, qui dénonçaient toute unité des douanes et du système financier entre deux États de force très inégale comme un acheminement vers l'absorption politique du plus faible par le plus fort.

Mais M. Guizot portait lui-même un coup décisif au système qu'il soutenait en cherchant à l'appuyer sur l'exemple du *Zollverein* prussien. Le *Zollverein*, constatait-il, avait modifié profondément la situation intérieure de l'Allemagne et il avait considérablement développé l'influence de la Prusse dans la Confédération germanique, et cependant ni l'Angleterre, ni une autre grande puissance, ni même l'Autriche, qui en était touchée directement, ne s'y étaient pas opposées, parce qu'elles sentaient ne pas avoir le droit de le faire. « Sans doute, continue M. Guizot, l'union douanière franco-belge serait pour la France un accroissement de poids et d'influence en Europe; mais pourquoi la France et la Belgique n'auraient-elles pas, aussi bien que la Prusse, la Bavière et la Saxe, le droit de régler sous cette forme leurs intérêts communs? Pourquoi ce qui s'est passé sur la rive droite du Rhin au profit de la Prusse ne pourrait-il pas se passer sur la rive gauche au profit de la France, sans que la paix de l'Europe en reçût

plus d'atteinte? » La réponse n'est cependant pas difficile. C'est tout simplement parce que la Belgique était un État perpétuellement neutre et parce qu'elle devait, par conséquent, rester complètement étrangère et indifférente aux destinées de la France. Au contraire, la Bavière et la Saxe n'avaient nullement l'obligation et même elles n'avaient pas le droit de se désintéresser du sort de la Prusse.

L'idée de l'union douanière franco-belge fut peu à peu délaissée sans bruit, et les deux pays se contentèrent de signer, le 13 décembre 1845, un simple traité de commerce abaissant notablement leurs tarifs douaniers.

La Conférence de Londres, de 1867, s'est départie de cette conséquence qu'impose la neutralité à l'État auquel elle est garantie. Elle a donné la permission au grand-duché de Luxembourg de rester dans le *Zollverein* allemand, en déclarant que sa neutralité était « purement militaire ». Cette exception se justifie par la petite étendue et la faiblesse du grand-duché.

A côté des obligations générales qui découlent de toute neutralisation perpétuelle, il peut y avoir des conditions spéciales stipulées expressément dans les traités. Ainsi l'art. 3 du traité de Londres, du 11 mai 1847, stipule le démantèlement de la forteresse de Luxembourg et la défense d'y élever aucune fortification dans l'avenir. Il réduit en même temps les forces armées du grand-duché à ce qui serait nécessaire pour maintenir l'ordre et la sécurité intérieurs. Il ne s'agissait là que d'une servitude particulière motivée par la grande importance stratégique de la forteresse de Luxembourg et par l'impossibilité absolue du grand-duché de s'opposer à un coup de main tenté par un de ses voisins. Néanmoins, les plénipotentiaires belges avaient pris le soin de faire consigner, dans le protocole du même jour (n° 4), que « il était bien entendu que l'art. 3 ne porte point atteinte au droit des autres puissances neutres de conserver et, au besoin,

d'améliorer leurs places fortes et autres moyens de défense ».

La neutralisation d'un État, affectant toute sa personnalité internationale, ne doit point être confondue avec la neutralisation locale qui peut être appliquée soit à un territoire ou une place forte, soit à un fleuve pour tout ou une partie de son cours navigable, soit à une mer ou aux détroits maritimes.

Cette neutralisation est quelquefois limitée à la durée d'une seule guerre, et n'est faite que dans le but d'éviter des complications, en épargnant les points du territoire appartenant à l'un des belligérants, où les intérêts de quelques puissances neutres se trouvent fortement engagés. C'était, p. ex., le cas pour l'Égypte lors de la dernière guerre russo-turque, l'Angleterre ayant posé comme conditions de sa neutralité la liberté du canal de Suez et la non-occupation de l'Égypte.

Comme exemples de neutralisations locales perpétuelles, nous citerons : la neutralisation du Chablais et du Faucigny et de toutes les autres possessions du roi de Sardaigne, situées au nord du lac d'Ugine, consacrée définitivement par le traité du 16 mars 1816 passé, à Turin, entre la Confédération hélvétique et la Sardaigne. Cette neutralisation, stipulée exclusivement dans l'intérêt du roi de Sardaigne et sur sa demande, comme condition d'une cession territoriale au canton de Genève, était destinée à compléter le système des barrières élevées contre les invasions françaises. Elle a cessé d'exister par suite de l'annexion de la Savoie à la France, en 1860. Toutes les protestations, renouvelées encore récemment par le gouvernement fédéral suisse, ne peuvent trouver de fondement ni dans l'esprit ni dans la lettre des traités qui l'avaient stipulée.

Nous citerons encore, à titre d'un souvenir du passé, la neutralisation de la mer Noire, stipulée par les art. 11-14 du traité de Paris du 30 mars 1856. L'art. 11 en posait le

principe dans les termes suivants : « la mer Noire est neutralisée : ouverte à la marine marchande de toutes les nations, ses eaux et ses ports sont formellement et à perpétuité interdits aux pavillons de guerre, soit des puissances riveraines, soit de tout autre puissance. » Cette neutralisation imposée à la Russie, à la suite de la guerre de Crimée, fut dénoncée par elle en 1870. Les puissances, tout en lui contestant le droit de modifier de sa propre autorité les traités internationaux, consentirent à la réunion d'une Conférence à Londres, qui donna à la résolution du gouvernement russe la consécration internationale (traité de Londres, du 13 mars 1871).

Le même principe de la neutralisation maritime, subsistant encore aujourd'hui, a été consacré, pour les détroits des Dardanelles et du Bosphore, par la convention dite des Détroits, du 13 juillet 1841. Le traité se borne à consacrer l'antique coutume de l'empire ottoman de laisser les détroits ouverts à la marine marchande et de les fermer à la marine militaire des puissances étrangères. Il se trouve confirmé par l'art. 10 du traité de Paris ; le Congrès de Berlin s'est abstenu d'y porter aucune modification.

Le projet de la neutralisation du canal de Suez a au contraire déjà réuni les adhésions des puissances pour le principe de la liberté de passage de la marine militaire en tout temps, pendant la guerre comme pendant la paix. Cette neutralisation ne serait que la consécration de la pleine liberté de navigation par le canal. La convention franco-anglaise du 24 octobre 1887 stipule à ce sujet, dans son art. 4 : « le canal maritime restant ouvert en temps de guerre comme passage libre, même aux navires de guerre des belligérants, aux termes de l'article du présent traité, les hautes parties contractantes conviennent qu'aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ou aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du canal ne pourra

être exercé dans le canal et ses ports d'accès ainsi que dans un rayon de trois milles marins de ces ports, alors même que la Porte serait l'une des puissances belligérantes. Les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront, dans le canal et ses ports d'accès, se ravitailler ou s'approvisionner que dans la limite strictement nécessaire. Le transit desdits bâtiments par le canal s'effectuera dans le plus bref délai, d'après les règlements en vigueur et sans autre arrêt que celui qui résulterait des nécessités du service. Leur séjour à Port-Saïd et dans la rade de Suez ne pourra dépasser vingt-quatre heures, sauf le cas de relâche forcée. En pareil cas, ils seront tenus de partir le plus tôt possible. Un intervalle de vingt-quatre heures devra toujours s'écouler entre la sortie d'un port d'accès d'un navire belligérant et le départ d'un navire appartenant à la puissance ennemie. »

Les îles Ioniennes sont neutralisées par le traité de Londres, du 14 novembre 1863, aux termes duquel l'Angleterre renonce à son protectorat, et consent, après un accord préalable avec les puissances signataires du second traité de Paris, à leur réunion à la Grèce. Comme conséquences de la neutralisation, l'art. 2 stipule qu'aucune force armée navale ou militaire ne pourra être réunie ni stationner sur le territoire ou dans les eaux de ces îles, au delà du temps strictement nécessaire pour maintenir l'ordre public. L'art. 3 ordonne le démantèlement des fortifications existantes, « désormais sans objets », et défend d'en élever de nouvelles. Il a le tort de présenter cette clause « comme une conséquence nécessaire de la neutralité dont les États-Unis des îles Ioniennes sont appelés à jouir », car cette condition n'est point essentielle pour une neutralisation locale; elle ne se trouvait pas dans celle du Chablais et du Faucigny.

Nous trouvons la neutralisation locale appliquée aux travaux exécutés, dans le Bas-Danube, par l'Acte du 2 novembre 1845, confirmée et étendue par le traité de Berlin. L'art. 52

de ce traité stipule la destruction de toutes les forteresses situées sur son parcours, à partir des Portes-de Fer jusqu'aux embouchures, en interdisant, dans la même étendue, l'accès des bâtiments de guerre.

Le même traité de Berlin neutralise le littoral monténégrin, en interdisant son accès à tout bâtiment de guerre, et en défendant au Monténégro lui-même d'y entretenir aucune force maritime (art. 29). Défense est faite par le même article aux puissances riveraines de la Boyana (Turquie et Monténégro) d'élever sur son cours aucune fortification, sauf pour la défense de la place de Scutari.

Enfin l'Acte final de la Conférence de Berlin pour la question du Congo établit une situation qui tient le milieu entre une neutralisation locale perpétuelle et celle stipulée ou proclamée à l'occasion et pour la durée d'une guerre déterminée. Il suppose les États ayant des possessions au Congo, en guerre. Si des dissentiments se sont élevés au sujet et dans les limites des territoires situés dans le bassin du Congo, ces États seront tenus, avant d'en venir aux armes, de faire appel à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. Si, au contraire, une de ces puissances se trouvait impliquée dans une guerre née en dehors du Congo, les parties contractantes s'engagent à prêter leurs bons offices pour que le territoire qui appartient à cette puissance dans le Congo soit neutralisé pendant la durée de la guerre.

c. *Garantie pour le maintien d'un gouvernement.* — Un attribut essentiel de la souveraineté des États, c'est le droit de faire librement leur constitution intérieure, et un des premiers devoirs entre les États indépendants dans un système international bien établi, c'est la non-intervention dans les affaires intérieures. Cette doctrine de la non-intervention, restreinte ainsi au respect du gouvernement intérieur, est aujourd'hui généralement admise par les publicistes et même par les

gouvernements qui l'ont tous et à plusieurs reprises invoquée soit pour la défense de leurs propres droits, soit pour ceux de leurs protégés.

Nous ne discuterons pas ici les exceptions au principe de la non-intervention, proposées par les uns, contestées par les autres, qui sont fondées sur le droit des États voisins de protéger leur sécurité. Nous nous bornerons à l'examen d'une autre restriction rentrant dans un autre ordre d'idées et touchant directement l'objet de notre Étude : il s'agit du droit d'intervention conféré à la puissance intervenant en vertu d'un traité antérieur, par lequel elle avait garanti le maintien d'un ordre de choses intérieur dans un autre État indépendant.

Il y a encore aujourd'hui des publicistes qui ne soulèvent aucune objection à de pareilles prétentions. Parmi eux nous ne citerons que Heffter, qui autorise l'intervention en vertu d'une clause expresse du traité garantissant la constitution ou la défense du pays ; et Calvo qui, en expliquant le principe posé par Heffter, ajoute que cette hypothèse ne se réfère pas « à l'exercice abusif d'un prétendu droit, mais bien à l'accomplissement d'un véritable devoir, d'une obligation conventionnelle ».

La fausseté de cette restriction, qui se base sur le principe de la liberté des engagements conventionnels, est facile à démontrer. En Droit privé, les conventions contraires au Droit naturel, telle que, par exemple, l'aliénation de sa liberté pour toute la vie de la part d'un des contractants, sont considérées comme inexistantes. Il n'y a aucune raison pour ne pas appliquer en Droit international le même principe, lorsqu'il s'agit de traités par lesquels un des États aliène une liberté essentielle à son existence indépendante. D'ailleurs l'État ne peut contracter que par l'intermédiaire de ses représentants, qui, en signant l'aliénation des droits constitutifs de l'indépendance de l'État, trahissent, dans leur propre intérêt, les droits les plus sacrés de leurs mandants. Et la pro-

testation du mandant, qui n'est autre que l'ensemble des citoyens, contre l'infidélité du mandataire, se manifeste précisément par le renversement du gouvernement dont le traité avait garanti le maintien. On peut même affirmer qu'il existe une présomption bien fondée que le gouvernement qui a besoin pour se soutenir de se mettre sous la garantie de l'étranger a cessé de posséder la confiance de l'État au nom duquel il contracte, et qu'il a perdu toute qualité pour le représenter.

Les États qui accordent une garantie pareille, que leur engagement soit unilatéral ou à charge de réciprocité, violent la règle fondamentale du Droit international, consistant dans le respect de la souveraineté des États indépendants. Il y a là une espèce particulière d'intervention illégitime, bien caractérisée, dans les affaires intérieures d'un autre État indépendant : intervention qui reste pour le moment diplomatique et qui doit se transformer, le cas échéant, en une intervention armée.

On peut diviser les traités qui garantissent le gouvernement intérieur d'un État en quatre catégories :

Garantie pour le maintien de la forme monarchique ou républicaine, absolue ou constitutionnelle d'un gouvernement ;

Garantie donnée à une constitution déterminée, soit existant au moment où le traité de garantie est signé, soit imposée de même que le traité par les puissances garantes ;

Garantie pour le maintien de la dynastie régnante,

Et garantie pour l'exclusion d'une dynastie,

Ces différentes espèces de garantie ont reçu des applications nombreuses, surtout lorsque de grandes transactions venaient terminer de longues luttes. Elles s'expliquent par le désir des vainqueurs de consolider le nouvel ordre établi uniquement à leur avantage. Ainsi les traités de Westphalie avaient stipulé pour la constitution du Saint-Empire la garantie de la France et de la Suède. La constitution anarchi-

que de la Pologne avait été garantie, en 1775, après le premier partage, par la Russie, la Prusse et l'Autriche. En 1815, l'Acte final de Vienne avait donné la garantie européenne à l'Acte fédéral de la Confédération germanique, et il avait placé sous cette même garantie et sous la protection spéciale de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, la constitution de la ville libre de Cracovie. Le traité du 20 novembre 1815 et les arrangements ultérieurs pris aux congrès d'Aix-la-Chapelle, de Troppau, de Laybach et de Vérone avaient construit tout un système, généralement connu sous le nom de la Sainte-Alliance, établissant une garantie solidaire des grandes puissances au profit de tout gouvernement légitime. Le même traité du 20 novembre stipulait encore l'exclusion à perpétuité de la dynastie des Bonapartes du trône de France et de tout autre État européen. En 1832 et en 1863, la France, la Grande-Bretagne et la Russie avaient garanti à la Grèce le gouvernement monarchique constitutionnel, mais sans aller, comme le prétendent certains auteurs, jusqu'à garantir le trône, en 1832, à la dynastie bavaroise du roi Othon Ier, et, en 1863, à la dynastie danoise du roi actuel, Georges Ier.

La plupart des auteurs, suivant en cela l'exemple d'hommes d'État et de diplomates jouissant d'une haute autorité, enseignent que la constitution fédérale de la Suisse, de 1815, avait été garantie, en même temps que sa neutralité, ou plutôt comme une condition de la garantie de cette neutralité, opinion erronée, à notre avis, comme nous le démontrerons plus tard.

Le but poursuivi par les puissances garantes n'a pas été le même dans tous les cas que nous venons d'énumérer. Un certain nombre de ces traités avaient été inspirés principalement en vue du maintien de l'équilibre général, et dans le but d'empêcher certaines éventualités qui auraient présenté des dangers pour la liberté et l'indépendance des États voi-

sins. Telle est l'exclusion de la famille des Bonapartes, et telles sont, dans une large mesure, les garanties accordées à deux reprises, en 1648 et en 1815, aux constitutions fédérales dont l'Europe dotait l'Allemagne.

D'autres garanties avaient été accordées aux gouvernements des États nouveaux par les puissances qui avaient présidé à leur création, comme c'est le cas pour la Grèce et pour la petite république de Cracovie.

La Sainte-Alliance partait de cette pensée que le maintien du gouvernement légitime dans tous les États du continent européen était le seul moyen de préserver l'ordre et la paix sociale après les grandes perturbations de la Révolution française. C'était dans son origine un contre-poids de la Révolution, organisant la solidarité d'en haut contre la solidarité d'en bas qu'avait poursuivie la propagande révolutionnaire.

Mais le résultat final (si ce n'est pas la cause première, comme dans la garantie accordée en 1775 à la constitution polonaise) de tous ces traités de garantie, attentatoires, malgré les circonstances atténuantes qui avaient pu présider à leur confection, à la souveraineté des États, c'est l'oppression des faibles par les forts. Tout système d'intervention, et nous avons dit déjà que ces traités en constituent une espèce, aboutit nécessairement à un pareil résultat. En général, on laisse faire librement les grands États, et on néglige d'invoquer contre eux les stipulations les plus formelles. On se dédommage ensuite de cette abstention en manifestant son droit d'intervention lorsqu'il s'agit d'un État faible où il n'y a pas gros risque à courir. L'histoire nous montre avec quelle facilité on est intervenu dans la politique des petits États italiens, et avec quel soin, au contraire, on s'est abstenu de toute immixtion dans les affaires de la France, en présence des révolutions de 1830 et de 1848, et du coup d'État du 2 décembre.

D. *Garantie de certains droits publics, politiques et civils, en faveur des citoyens ou d'une catégorie de citoyens, dans un État indépendant.* — Toute immixtion de la part d'un État dans les rapports entre le gouvernement et les sujets d'un État étranger indépendant constitue encore une intervention. Cette intervention peut avoir pour but de soustraire à l'oppression gouvernementale les sujets au profit desquels elle est faite, afin de leur assurer les mêmes droits qu'ont leurs concitoyens ou même pour leur garantir des privilèges spéciaux.

L'oppression gouvernementale peut avoir deux caractères: elle peut provenir de la réunion en un seul corps politique de plusieurs nationalités, l'une dominante, les autres asservies; ou résulter des excès du gouvernement, de son intolérance religieuse ou politique, et de son impuissance à contenir les passions déchaînées de ses sujets. La théorie et la pratique sont aujourd'hui d'accord pour sanctionner l'intervention dans le premier cas. La France est intervenue, les armes à la main, en Belgique contre la domination hollandaise, en Italie contre la domination autrichienne. Toutes les grandes puissances sont intervenues à plusieurs reprises, collectivement ou isolément, au profit des sujets chrétiens de la Porte, et la Russie, et même la France, ont souvent passé de l'intervention diplomatique à l'intervention armée. Ces interventions ont non seulement trouvé un accueil favorable auprès de publicistes désintéressés, mais un grand nombre d'entre eux se refusent à les considérer comme de véritables interventions, en réservant ce nom aux cas d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État, qui sont en même temps les affaires d'une seule nation.

On peut rapprocher de cette oppression d'une nation par une autre, celle d'une secte religieuse par une autre, ou des persécutions systématiques et sauvages du parti politique arrivé au pouvoir contre les partis qui le combattent. On ne saurait nier que ces persécutions religieuses ou politiques

puissent révolter la conscience des peuples civilisés et donner de justes motifs aux représentations des gouvernements des États voisins. Les interventions des puissances dans les affaires intérieures de la Turquie ont eu surtout pour cause les persécutions des chrétiens, et leur principal but a été d'assurer à ceux-ci le libre exercice de leur culte.

Néanmoins, il serait bien dangereux d'y reconnaître en principe un motif suffisant du droit d'intervention. On a des raisons sérieuses, après la triste expérience de la première moitié de notre siècle, de se méfier des interventions qui deviennent fatalement un instrument de domination des États forts sur leurs voisins faibles. Bluntchli (1) exprime le vœu que le Droit international devienne moins timide à l'avenir et que les puissances se croient autorisées à intervenir lorsqu'un État ne respecte pas suffisamment les lois de l'humanité. Il en serait alors, ajoute-t-il lui-même, « comme dans les États fédératifs où le pouvoir central garantit aux citoyens certains droits et intervient lorsqu'un État ou canton ne le respecte pas. » Le célèbre publiciste oublie seulement que les États confédérés ne jouissent pas de leur pleine souveraineté. Ce serait donc supprimer l'indépendance nationale pour assurer la liberté des citoyens. Or, comme le disait encore dernièrement le roi des Belges dans un très profond discours à ses sujets : « Tout naît et périt avec l'Indépendance. »

Les traités qui garantissent des sujets étrangers contre l'oppression de leur gouvernement et qui leur assurent la jouissance des droits publics, politiques ou civils, ne sont, en somme, que des actes d'intervention, et peuvent être plus ou moins légitimes suivant les droits auxquels ils s'appliquent. Nous n'hésiterons pas à reconnaître leur légitimité s'ils ont rapport au droit de chaque nationalité de se développer li-

(1) *Dr. inter. cod.* Introduction, p. 19.

brement dans son esprit national et d'affirmer son individualité politique. Nous admettrions encore les garanties tendant à empêcher les persécutions systématiques provoquées par l'intolérance religieuse qui, on peut le dire à l'honneur de notre civilisation, ne pourraient se présenter aujourd'hui, sauf dans l'empire ottoman. Nous repousserons toute garantie ayant trait à la constitution politique ou économique d'un État étranger comme une atteinte aux principes fondamentaux de l'ordre international.

Les vœux de Bluntchli en faveur de l'extension de la compétence du Droit international ont été cependant exaucés lors de la dernière grande réunion diplomatique au Congrès de Berlin. Le Congrès a reconnu l'indépendence de la Serbie, du Monténégro et de la Roumanie, et il a confirmé la création de la principauté autonome, tributaire de la Bulgarie, en subordonnant la reconnaissance de l'indépendence des trois premières au principe de la suppression de toute infériorité juridique et politique résultant de la pratique des différents cultes, et en inscrivant le même principe dans le Droit public de la nouvelle principauté bulgare.

Le Congrès en agissant ainsi n'a pas introduit un principe complètement nouveau dans le Droit international. Il n'a pas été la première réunion internationale s'arrogeant la faculté de déterminer les droits des sujets des États indépendants pratiquant les différents cultes. Dans le protocole n° 3 de la Conférence de Londres (6 février 1830), « les trois cours alliées, voulant donner à la Grèce une nouvelle preuve de la sollicitude bienveillante de leurs souverains à son égard et préserver le peuple des malheurs que la rivalité des cultes qui y sont professés pourrait y susciter, sont convenues que tous les sujets du nouvel État, quel que soit leur culte, seront admissibles à tous les emplois, fonctions et honneurs publics, et traités sur le pied d'une entière égalité, sans égard à la différence des croyances dans tous leurs rapports religieux,

civils ou politiques ». Mais le protocole du 1er juillet de la même année était venu expliquer que : « Si les maximes de tolérance qui ont dicté le protocole précédent sont applicables à tous les cultes en général, si elles leur offrent, à tous sans distinction, une sécurité complète au sein de la Grèce, les plénipotentiaires croient cependant devoir déclarer que, d'autre part, les intentions et la solidarité des trois cours exprimées dans ce même protocole au sujet de l'égalité des droits civils et politiques se rapportent spécialement aux cultes chrétiens (1). Les trois puissances avaient seulement dans ce cas cette excuse d'avoir puissamment contribué par leurs efforts à la création de l'État grec, dans les affaires duquel ils s'immisçaient.

Cet emploi de la garantie avait été repris à Berlin et y avait été appliqué même aux cultes non chrétiens. Les jeunes États de la Péninsule balcanique avaient été obligés de supprimer entre leurs sujets toute inégalité provenant de la différence de religions. Les articles, 5 pour la Bulgarie, 27 pour le Monténégro, 35 pour la Serbie le proclament dans des termes identiques : « La distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée dans ces pays à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes seront assurées à tous leurs ressortissants, aussi bien qu'aux étrangers, et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à leurs chefs spi-

(1) Le Congrès de Vienne avait de même garanti l'égalité civile et politique des Allemands catholiques et protestants dans tous les États de la Confédération. Mais l'initiative en appartient aux États allemands eux-mêmes, qui l'avaient inscrit dans l'Acte fédéral du 8 juin.

rituels. « L'art. 44, relatif à la Roumanie, y ajoute encore : « Les nationaux de toutes les puissances, commerçants ou autres, seront traités en Roumanie, sans distinction de religion, sur le pied d'une parfaite égalité. »

L'initiative de ces dispositions appartient à M. Waddington, premier plénipotentiaire français. Le prince Gortchakow exprima, dans la discussion qui suivit, ses craintes que la proposition ne fût spécialement faite en faveur des israélites. Il admettait le principe de la liberté religieuse, mais s'il s'agissait de l'égalité des droits civils et politiques, il demandait « à ne pas confondre les israélites de Berlin, Paris, Londres et Vienne, avec les juifs de la Serbie, de la Roumanie et de quelques provinces russes, qui sont, à son avis, un véritable fléau pour les populations indigènes ». Il ajoutait, sur une observation du prince de Bismarck, « qu'en Russie le gouvernement, dans certaines provinces, avait dû, sous l'impulsion d'une nécessité absolue et justifiée par l'expérience, soumettre les israélites à un régime exceptionnel pour sauvegarder les intérêts des populations ».

Le Congrès donna une nouvelle preuve que tout système d'intervention aboutit à la suppression de l'égalité entre les États souverains, en persistant dans sa volonté d'affirmer solennellement, pour les jeunes États balcaniques, le principe de la suppression de l'inégalité religieuse, mais en se gardant bien de prescrire son application en Russie. Le prince Gortchakow avait cependant, sous ce rapport, assimilé son pays, sans aucune équivoque possible, à la Serbie et à la Roumanie. La Serbie veut entrer dans la famille européenne, disait M. Waddington ; elle doit au préalable reconnaître les principes qui sont la base de l'organisation sociale de tous les États de l'Europe. La Roumanie exprime le même désir ; elle doit accepter les charges et même les ennuis de la situation dont elle réclame les bénéfices. On s'attendrait, d'après le ton pris par M. Waddington, à le voir

prononcer résolument, à l'applaudissement général du Congrès, l'excommunication de la Russie. Mais va-t-on se brouiller avec un si puissant empire pour une misérable question de principes humanitaires ! On laissait tout bonnement la Russie arranger ses affaires domestiques comme elle l'entendait, et l'on s'en dédommageait en se montrant intraitables avec la Serbie et la Roumanie. M. Ristitch venait déclarer, au nom du gouvernement serbe, que la première occasion après la conclusion de la paix serait saisie pour abolir par la voie légale les dernières restrictions qui existaient encore en Serbie relativement à la position des israélites. Mais le prince de Bismark était là pour remarquer que les mots « voie légale » semblaient être une réserve, et il croyait devoir constater qu'en aucun cas cette réserve ne saurait infirmer les décisions du Congrès. Faites le coup d'État si la Chambre résiste, qu'importe ! Lorsqu'il s'agit de petits pays, le Congrès décide, mais il ne discute pas !

Ce n'était pourtant pas la Serbie, où le nombre des juifs est insignifiant, mais la Roumanie qui était principalement visée par le Congrès de Berlin. Les juifs y sont assez nombreux (3 à 400,000 environ). Ils y ont de tout temps joui de la pleine liberté religieuse, mais leur condition civile et politique était inférieure à celle des chrétiens. La Roumanie se refusait à leur reconnaître la qualité de ses nationaux, quoiqu'ils n'appartinssent en majeure partie à aucune nationalité étrangère. Dans sa législation la profession du culte israélite était un empêchement à la naturalisation. Les principales incapacités dont se plaignaient les juifs étaient l'interdiction de la propriété des fonds ruraux et la restriction de la liberté de faire le commerce dans les campagnes. L'art. 44 du traité de Berlin impliquait l'abrogation de toutes les incapacités et pour les juifs non étrangers, qui devaient recevoir la qualité de Roumains, et pour les juifs sujets des États

étrangers. La Roumanie croyait avoir ses raisons pour maintenir les anciennes restrictions, et elle les a maintenues malgré toute la solennité des décisions européennes.

La Russie, la Turquie et l'Autriche-Hongrie reconnurent l'indépendance roumaine immédiatement; l'Italie en fit autant quelque temps après, sans attendre l'accomplissement de la condition à laquelle la subordonnait l'art. 44. L'Allemagne, l'Angleterre et la France insistèrent seules pour l'exécution de cette clause. Lord Salisbury proposa l'insertion de l'art. 44 dans la constitution roumaine, ce qui fut refusé catégoriquement par le Cabinet de Bucarest. Les trois puissances finirent, pour sauver les apparences, par accepter une satisfaction tout à fait platonique. Elle consistait dans la modification de l'art. 7 de la constitution roumaine, qui interdisait la naturalisation des non chrétiens, dans ce sens que la profession d'un culte n'était plus ni un empêchement légal pour obtenir la nationalité roumaine, ni une cause d'infériorité de la condition politique et civile. Le gouvernement roumain restait entièrement libre d'accorder la naturalisation comme il l'entendait. Le dernier alinéa de l'art. 44, qui demandait l'égalité entre les étrangers chrétiens et non chrétiens, reçut la sanction dont les puissances ne devaient pas se féliciter : la Roumanie étendait à tous les étrangers les incapacités jadis spéciales aux juifs.

Nous ne sommes pas partisans des inégalités fondées sur la religion. Nous croyons aussi que les mesures répressives doivent être seules employées contre les délits que le gouvernement roumain reprochait aux juifs, que le délinquant soit israélite ou chrétien. La présomption que tous ceux qui professent la foi israélite se rendaient coupables de ces délits si on les laissait libre nous paraît tout à fait exorbitante. Mais chaque État doit rester libre de se conduire d'après les principes qui lui paraissent les plus salutaires. La question de la détermination des conditions pour la jouis-

sance des droits politiques et civils n'est point de la compétence internationale. Si le fait, que le principe de la sécularisation des droits civils et politiques, de la suppression de toute inégalité provenant de la profession des cultes se trouvait accepté par le plus grand nombre des États européens et par les plus civilisés d'entre eux, était une raison suffisante pour imposer l'application du même principe aux États qui croient que leurs intérêts vitaux s'y opposent, nous ne voyons pas où l'on devrait s'arrêter. N'y a-t-il pas un grand nombre de pays où soit la fortune, soit la naissance sont les causes de la jouissance privilégiée des différents droits. Pour ma part, il me semble qu'il y a au moins autant d'injustice dans la privation des droits politiques pour le non-payement d'un cens déterminé que pour la profession d'un culte. Pourquoi, par exemple, les millions d'ouvriers belges seraient-ils moins intéressants que les 300,000 juifs roumains? Et si l'on voulait remédier à toutes ces questions par les décisions des Congrès internationaux, que resterait-il encore de l'indépendance des États ?

Nous examinerons dans les études que nous consacrons aux principaux traités qui touchent à notre sujet les garanties que l'Europe a accordées aux sujets chrétiens de la Porte, et nous examinerons de même dans quelle mesure les droits de la nationalité polonaise étaient placés sous la garantie internationale. A cette place, nous indiquerons encore que le traité de Paris du 30 mars 1856 avait accordé la garantie européenne à l'autonomie intérieure de la Serbie, de la Valachie et de la Moldavie. La garantie européenne que nous envisageons ici portait sur la situation privilégiée de trois principautés par rapport aux autres provinces de l'empire ottoman. La question de savoir si leurs liens de vassalité vis-à-vis la Sublime Porte se trouvaient garantis implicitement par la garantie donnée à l'intégrité territoriale de l'empire doit être résolue affirmativement ou négativement,

suivant qu'on admet ou non que la Turquie était garantie non seulement contre les conquêtes de l'étranger, mais aussi contre le démembrement par suite de l'émancipation de ses propres sujets. Nous exposerons plus tard les raisons pour lesquelles nous inclinons vers la solution négative.

3. — LA GARANTIE PURE ET SIMPLE ET LA GARANTIE COLLECTIVE.

La garantie peut être accordée par une seule ou par plusieurs puissances garantes. S'il n'y a qu'un seul garant, la garantie ne contient que l'engagement pris par le garant envers l'État garanti de lui assurer la jouissance des droits ou des avantages envisagés par le contrat, et l'engagement implicite contracté par le garanti de ne faire rien qui rendrait au garant plus difficile l'accomplissement de sa tâche. L'engagement du garant pourrait avoir, dans ce cas, toute l'étendue voulue : il pourrait contenir l'obligation de faire respecter les droits garantis, soit par toutes les puissances, soit par un certain nombre d'entre elles, et de les défendre par tous les moyens à sa disposition ou de limiter la nature de ses services. Cette garantie est appelée pure et simple.

La garantie accordée ainsi par une seule puissance ne saurait atteindre le but spécifique assigné à ce genre de traités. Ce ne serait le plus souvent qu'une détermination des intérêts, pour lesquels la puissance qui se dit garante exige le respect en vue de certaines éventualités ; ou bien ce seront les traités d'alliance conclus devant le danger d'une agression contre l'État que le garant a intérêt à préserver. Mais si l'engagement de la puissance était général, s'il promettait aide et protection à l'État garanti pour toujours et contre toutes les attaques extérieures, la garantie ne dif-

férerait guère d'un protectorat et l'État garanti perdrait en réalité son indépendance.

Si plusieurs puissances garantissent à un même État les mêmes avantages sans établir aucun lien de droit entre elles, il y aurait là la superposition de plusieurs garanties pures et simples. Il est évident que dans ce cas, où la conservation d'un État intéresse plusieurs puissances, il y a en cause un intérêt général et un élément essentiel de l'équilibre existant. Les puissances qui se partagent les forces de cet équilibre seront amenées naturellement à s'expliquer en commun sur le but que chacune d'elles poursuit, et elles essaieront d'augmenter la solidité de leur œuvre, en prenant des engagements non seulement envers l'État qu'elles garantissent, mais en s'obligeant encore chacune envers toutes les autres. Il y aura alors une garantie composée ou collective contenant des doubles liens de droit : ceux qui lient les garants et le garanti et ceux qui lient les cogarants entre eux.

Les obligations des garants envers le garanti et, réciproquement, du garanti envers le garant restent toujours les mêmes, qu'il s'agisse de la garantie pure et simple, ou de la garantie collective. Chaque garant doit respecter et faire respecter ce qu'il a garanti dans la mesure où il a pris cet engagement et par les moyens déterminés explicitement ou implicitement. La collectivité de la garantie ne diminue en rien les obligations entre chaque garant et le garanti. Elle ne fait qu'ajouter de nouvelles obligations contractées par chaque garant envers ses cogarants qui tendent au même but. Chaque puissance qui contracte la garantie collective s'engage envers ses cogarants à exécuter fidèlement la garantie qu'elle a accordée, et exige en même temps un pareil engagement de tous ses cogarants. Chacune d'elles est obligée, par conséquent, de rendre compte à ses cogarants de la façon dont elle a exécuté son engagement envers le garanti et a le droit de leur demander un compte semblable.

Les conclusions que nous venons d'indiquer avaient été combattues avec beaucoup de talent, à la tribune anglaise, en 1867, dans la Chambre des communes, par lord Stanley, alors ministre des affaires étrangères, et dans la Chambre des lords, par son père, le comte de Derby, premier ministre de la reine.

Il s'agissait de la garantie collective accordée, par le traité du 11 mai 1867, à la neutralité du grand-duché de Luxembourg. Lord Stanley avait consenti, après de longues hésitations, à souscrire, dans l'intérêt de la paix, à cette garantie exigée par la Prusse, comme seul équivalent suffisant de son évacuation de la forteresse luxembourgeoise. L'Angleterre avait ainsi sa parole engagée, contrairement à toute sa tradition politique, dans une question qui ne touchait ni de près ni de loin aux intérêts britanniques. Le ministère fut interpellé à ce sujet, et à la Chambre des communes et à la Chambre des lords.

Dans la Chambre des communes M. Labouchère ouvrit la discussion par son interpellation du 14 juin 1867. La politique anglaise, disait-il, était la politique de la non-intervention. Elle s'opposait à ce que l'Angleterre fît la guerre pour le compte d'autrui, ou qu'elle contractât des engagements qui n'étaient pas absolument nécessaires à la sûreté de la Grande-Bretagne. Les garanties données par l'Angleterre à la neutralité belge et à l'intégrité de l'empire ottoman reposaient sur une base toute différente de celle qui a été établie à l'égard du Luxembourg, car il n'est personne qui puisse prétendre que la possession du Luxembourg, soit par la France, soit par l'Allemagne, inquiéterait sérieusement les intérêts anglais.

Lord Stanley démontra pour la justification de sa conduite que le refus de l'Angleterre d'assumer cette obligation aurait fait éclater la guerre entre la France et la Prusse et amené peut-être une collision générale. Mais, jugeant lui-même

que cette démonstration n'était pas suffisante, et qu'elle ne prouvait aucunement qu'on ne s'était pas départi, dans cette occasion, de l'égoïsme étroit de la politique extérieure anglaise, le ministre s'attachait à démontrer que l'engagement contracté par l'Angleterre n'était pas sérieux. La garantie donnée à la neutralité luxembourgeoise, disait-il, n'était que collective, et les obligations qui en résultaient étaient déterminées de la manière suivante : « Cela signifie que, dans le cas de violation de la neutralité, toutes les puissances signataires du traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais que pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément. C'est là un cas, s'il est permis de s'exprimer ainsi, de responsabilité limitée. Nous sommes tenus en honneur de veiller, de concert avec les autres puissances signataires, à ce que ces arrangements soient maintenus. Si les autres puissances se joignent à nous, il est certain qu'il n'y aura pas là violation de neutralité. Si ces puissances, engagées exactement comme nous, refusent de se joindre à nous, nous ne sommes pas tenus seuls de suppléer toutes les autres. Une telle garantie a plutôt évidemment le caractère d'une sanction morale des arrangements qu'elle sauvegarde, que celui d'une obligation éventuelle de faire la guerre : elle donnerait sans nul doute un droit de faire la guerre, mais n'en imposerait pas nécessairement l'obligation. »

Le 4 juillet, le comte de Derby donna à la Chambre des lords un fondement juridique de cette interprétation du traité du 11 mai en établissant une distinction entre une garantie collective et plusieurs garanties personnelles. « Une garantie personnelle oblige chaque individu en particulier à faire tous ses efforts pour maintenir l'objet de la garantie. La garantie collective repose sur l'engagement d'honneur de toutes les parties intéressées ; mais aucune de ces parties n'a pour devoir particulier de se charger de son accomplis-

sement... En cas de garantie collective, tandis que toutes les puissances signataires s'engagent à maintenir un respect complet pour la neutralité du territoire en question, il n'est du devoir d'aucune de ces puissances (encore que ce soit tout à fait du droit de chacune d'elles) de rompre une lance dans l'intérêt des autres puissances. »

Cette théorie de la distinction entre les garanties collectives et les garanties personnelles avait été construite par les deux ministres anglais pour le besoin de leur cause. Il leur fallait rassurer l'opinion publique au sujet des devoirs que l'Angleterre avait assumés en garantissant la neutralité luxembourgeoise. Cette neutralité ayant été garantie par l'Angleterre de concert avec les autres puissances, de même que l'avaient été la neutralité de la Belgique et l'intégrité de l'empire ottoman, considérées encore en ce moment comme les intérêts vitaux de l'Angleterre, les deux ministres s'appliquaient à dégager toute responsabilité dans la question du Luxembourg, sans diminuer en aucune façon l'autorité des engagements contractés antérieurement. Lord Stanley considérait pour cela toute garantie collective comme stipulée uniquement dans l'intérêt des garants, auxquels elle conférait des droits sans les astreindre à aucun devoir. Lord Derby complétait ce système en exposant une distinction toute nouvelle entre la pluralité des garanties séparées et une seule garantie collective. Les premières engendreraient à la fois les droits et les devoirs pour les garants, la seconde ne ferait naître que le devoir passif de respecter ce qu'on a garanti. Chaque garant, dans la garantie collective, devrait être considéré d'après lui comme ayant contracté une obligation conditionnelle, la condition étant l'accomplissement intégral de la part de tous les cogarants des obligations analogues.

Les exemples de garantie collective opposés aux exemples de la pluralité des garanties séparées sont : dans la pre-

mière catégorie, le traité du 30 mars 1856 relatif à l'intégrité de l'empire ottoman et la garantie donnée à la neutralité luxembourgeoise par le traité du 11 mai 1867; dans la seconde, la garantie conférée encore à l'intégrité ottomane par le traité du 15 avril 1856 et la garantie de la neutralité belge stipulée par les traités de 1831 et de 1839.

Nous avons déjà exposé quelle avait été la cause de la signature du traité du 15 avril 1851 entre la France, l'Autriche et la Grande-Bretagne, et nous avons vu que la question de la collectivité de la garantie précédente du traité du 30 mars n'y était pour rien. La distinction exposée par le comte de Derby n'était même pas soupçonnée par les rédacteurs des deux traités de Paris de 1856. Quant à la garantie donnée à la neutralité luxembourgeoise, la discussion engagée dans la Conférence de Londres, qui avait précédé la rédaction de l'art. 2 du traité du 11 mai stipulant cette garantie, démontre que l'intention manifeste du plénipotentiaire prussien qui l'avait proposée et exigée était de l'assimiler à la garantie de la neutralité belge. Ni dans les négociations diplomatiques qui avaient précédé la réunion de la Conférence de Londres, ni au sein même de la Conférence, il n'avait été question d'autre chose que du consentement de l'Angleterre à garantir la neutralité luxembourgeoise, comme elle avait garanti la neutralité belge. La Prusse, qui exigeait cette garantie en échange de l'évacuation de la forteresse, ne s'inquiétait point des droits qui en résulteraient pour l'Angleterre: elle demandait d'elle un engagement, espérant secrètement qu'elle ne consentirait pas à le prendre et que le gouvernement français serait mis par là dans la nécessité de choisir entre la ruine et le déshonneur. M. de Bismarck avait raison de qualifier du nom de « chicanes » toutes les subtilités des ministres anglais (1).

(1) Discours dans le Reichstag, du 24 septembre 1867.

La doctrine anglaise arrivait non seulement à la suppression de toute obligation des garants envers le garanti, mais elle diminuait en même temps les obligations qui liaient les garants entre eux. Un seul des cogarants violerait-il la neutralité garantie, tous les autres se trouveraient dégagés, non seulement envers celui qui commettrait l'infraction, mais aussi envers tous les autres.

Il n'est pas étonnant que cette doctrine des lords Derby et Stanley n'ait été acceptée dans son intégrité par personne. Elle fit cependant naître une distinction, proposée aujourd'hui par plusieurs auteurs (1), entre la garantie purement collective et les garanties stipulées par plusieurs puissances à la fois, personnellement et collectivement. Mais nous répéterons que toute distinction qu'on en voudrait tirer, quant aux obligations qui lient les garants envers le garanti, serait sans fondement : la collectivité ne diminuant en aucune façon les engagements contractés par les garants.

Chacun des garants, qu'il y en ait un ou plusieurs, que la garantie soit collective ou non, reste obligé pleinement envers le garanti, et peut être requis par lui soit seul, soit en même temps que ses coobligés à exécuter son engagement. Seulement les obligations qui lient les cogarants entre eux leur donnent le droit et les mettent en devoir de ne rien entreprendre séparément, de ne point recourir à une exécution isolée de la garantie, avant de s'être mis réciproquement en mesure d'associer leurs efforts et d'agir collectivement. Si l'un d'eux ou même la majorité ne peut ou ne veut y prendre part, l'obligation de chacun n'en reste pas moins entière. Comme dans les obligations solidaires du Droit privé, celui qui avait exécuté l'obligation commune aura tout simplement le droit d'agir en recours contre ses coobligés

(1) V. Pradier-Fodéré, n°ˢ 1010, 1011, tome II ; Funck-Brentano et Sorel, l. II, sect. II, ch. I. La doctrine de Bluntchli sur ce point n'est pas suffisamment nette (§§ 439, 440).

par les moyens que le Droit international met à sa disposition.

4. — LA RUPTURE DES TRAITÉS DE GARANTIE.

Les traités de garantie, comme tous les autres traités, perdent leur validité, s'il se produit un fait qui, d'après les termes du traité, doit mettre fin à leur durée, ou si toutes les parties contractantes sont d'accord pour les dénoncer. En théorie, rien ne s'oppose à ce qu'on ajoute à de pareils traités soit un terme certain ou incertain, soit une condition suspensive ou résolutoire. Dans la pratique cependant, ils sont le plus souvent purs et simples et destinés à être perpétuels.

En règle générale, et à cette règle générale restent soumis les traités de garantie, l'inexécution des obligations de la part de l'un des contractants donne à l'autre le droit soit de le contraindre au respect du traité, soit de se considérer de son côté comme dégagé de toutes les obligations qu'il avait contractées par le même traité.

L'application de cette règle va de soi si la garantie est pure et simple. Le garant peut se refuser à fournir son assistance si la conduite du garanti est de nature à compliquer sa situation et à provoquer le juste mécontentement de ses voisins. Le garanti, de son côté, peut agir comme si le traité n'existait pas, au cas où le garant montrerait de la mauvaise volonté à lui fournir la protection promise. La bonne foi exigerait seulement de ne pas recourir à ces moyens extrêmes, avant d'avoir suffisamment prévenu son cocontractant.

Si la garantie est collective, chaque garant est engagé à la fois et envers le garanti et envers chacun de ses cogarants. Le traité ne peut pas alors être considéré comme non existant, ni par suite de l'inexécution des obligations de la part de l'État garanti, ni parce que le traité serait violé par une

puissance garante. Si un des garants portait atteinte au traité en violant le droit qu'il avait garanti, les autres garants, loin de pouvoir se considérer comme affranchis par ce fait de l'obligation de respecter ce même droit, devraient, au contraire, user de tous les moyens prévus par le traité pour faire cesser la violation. Au cas où la violation du traité proviendrait du fait de l'État garanti, il faudrait distinguer si les conséquences de cette violation retombent sur une puissance étrangère au traité, ou si c'est un garant qui en est la victime. Dans la première hypothèse, la puissance lésée n'a aucun engagement et elle n'a qu'à suivre ses intérêts. Mais les garants doivent examiner collectivement dans quelle mesure leurs obligations envers le garanti se trouvent annulées par le fait de ce dernier, et jusqu'à quel point le garanti s'est mis dans une situation incompatible avec les droits qui lui sont garantis. Les liens qui résultent entre les cogarants de la collectivité de la garantie font de la situation à laquelle cette garantie s'applique un intérêt commun, indivis, dont personne d'entre eux ne peut s'affranchir de sa propre autorité.

Si c'est une puissance garante qui a à se plaindre de la conduite de l'État garanti, elle est tenue en droit envers ses cogarants de ne rien entreprendre avant une entente préalable avec eux. Si ce traité impose au garanti l'accomplissement de certaines conditions intéressant spécialement un de ses garants, et que cette condition reste inaccomplie, ou si la conduite du garanti envers un de ses garants est de nature à amener une rupture entre eux, et même si la guerre éclate malgré tous les efforts des garants, le traité n'est pas rompu avant qu'une entente soit établie à ce sujet entre toutes les puissances garantes.

L'art. 8 du traité de 30 mars 1854 déclarait expressément : « S'il survenait entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs des puissances signataires un dissentiment qui menaçât le

maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune de ces puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice. » Cette action médiatrice s'était exercée avant la dernière guerre turco-russe, par la Note Andrassy, par le Mémorandum de Berlin, et surtout par la Conférence de Constantinople et le Protocole de Londres. La guerre n'a pas pu être empêchée, parce que l'État garanti, l'empire ottoman, ne voulait tenir aucun compte des représentations des puissances garantes. Cette guerre aboutit au traité de San-Stéfano qui renversait toutes les dispositions du traité de Paris. L'Angleterre, soutenue ouvertement par l'Autriche, et, derrière la coulisse, par l'Allemagne, déclara que le traité de Paris gardait pour elle toute sa validité, tant que les puissances signataires n'auraient pas donné leur consentement aux modifications proposées. La Russie dut céder et présenter son traité au Congrès de Berlin. Tout se passa selon la stricte légalité, quoique en vérité la Russie n'eût pas cédé à la force des arguments anglais, mais au danger d'une nouvelle grande guerre qu'elle ne se sentait pas en état de soutenir.

L'action médiatrice s'était exercée encore dans une certaine mesure, à l'occasion du conflit dano-allemand de 1863-64, par les puissances neutres, qui avaient, collectivement avec les deux grandes puissances allemandes, dans le traité du 8 mai 1852, garanti l'intégrité de la monarchie danoise. S'il est vrai que le Danemark se soit mis, au début, dans ses torts envers l'Allemagne, si, pendant la durée du ministère Hall, il se refusa à suivre les conseils des puissances garantes, son attitude devint très conciliante à la fin et il fit tout ce qu'un gouvernement indépendant peut dignement faire pour éviter le conflit. Et cependant, quoique les puissances fussent convaincues que l'Autriche et la Prusse rejeteraient toutes les ouvertures de conciliation, et qu'elles ne seraient

satisfaites que par le démembrement du Danemark, elles laissèrent faire cette guerre inégale et inique, en se contentant de la promesse austro-prussienne qu'aucune résolution définitive ne serait prise sans une délibération préalable entre les signataires du traité de 1852.

La France et l'Angleterre affirmèrent énergiquement que les faits qui se passaient entre l'Allemagne et le Danemark ne pouvaient en rien invalider, en ce qui les concernait, le traité qu'elles avaient signé. « Vous ferez observer en toute occasion convenable au comte de Rechberg (M. de Bismarck), écrivait lord Russell, le 20 juin 1864, aux ambassadeurs anglais de Vienne et de Berlin, que la guerre dans le Schlesvig n'affranchit pas l'Autriche et la Prusse des obligations qu'elles ont contractées par le traité de Londres envers l'Angleterre, la France, la Russie, la Suède et d'autres puissances de l'Europe. » Et M. Drouyn de Lhuys déclarait, dans la circulaire du 27 du même mois : « Les hostilités n'ont point invalidé des stipulations qui lient l'Autriche et la Prusse, non seulement avec le Danemark, mais avec plusieurs autres puissances. »

Lorsque la Conférence de Londres se réunit, le premier plénipotentiaire de la Prusse déclara « qu'il regardait le terrain de la discussion comme entièrement libre de toute restriction résultant d'engagements qui peuvent avoir existé avant la guerre ». Le comte Clarendon (second plénipotentiaire anglais) et le baron de Brunnow (premier plénipotentiaire russe) faisaient ressortir avec raison que si la guerre pouvait à la rigueur dissoudre le traité entre les belligérants, elle ne saurait en rien dégager ces mêmes belligérants des obligations qu'ils avaient contractées envers les autres puissances. Le plénipotentiaire prussien répondit à ces observations que le traité de 1852 « avait été conclu par le gouvernement Prussien avec le Danemark, et non avec d'autres puissances, et que ce n'est qu'entre Co-

penhague et Berlin que les ratifications ont été échangées et non entre Berlin et Londres ou Saint-Pétersbourg, etc.»

La théorie prussienne, qui manquait absolument d'arguments sérieux, fut détruite avec une telle vigueur par lord Clarendon que ceux même qui l'avaient formulée se virent obligés de déclarer qu'ils n'y ajoutaient pas grande importance. Le second plénipotentiaire anglais démontra que, dans les traités de garantie collective comme dans les autres traités analogues passés entre une puissance apparaissant comme le principal intéressé, et plusieurs autres agissant solidairement, il était d'une habitude constante de n'échanger les ratifications qu'avec la première. C'était notamment le cas pour le traité garantissant la neutralité de la Belgique. Le principe de l'existence des obligations entre les cogarants, indépendantes des obligations qui lient les garants envers le garanti, sortit sain et sauf de cette discussion. Mais, hâtons-nous de l'ajouter, il n'avait pas pu empêcher la Prusse d'accomplir ses desseins et de terminer le litige en forçant le Danemark à accepter ses conditions, tout comme si les puissances garantes n'avaient pas existé.

Cette même question des obligations envers les puissances cogarantes en présence de la violation du traité par l'État garanti fut soulevée, encore par le gouvernement allemand, lors de la guerre de 1870. Le 3 décembre 1870, M. de Bismarck adressa une communication au gouvernement du grand-duché de Luxembourg. Rappelant que l'Allemagne avait déclaré vouloir respecter la neutralité luxembourgeoise, de même que celle de la Belgique, tant que la France en ferait autant, et que les États neutres ne feraient rien de compromettant pour leur neutralité, il se plaignit que ni la France, ni le grand-duché n'avaient rempli ce devoir. En présence de ces violations, le gouvernement allemand, disait M. de Bismarck, « ne se croyait plus obligé de prendre en considération dans les opérations des armées allemandes

la neutralité du grand-duché, et il se réservait de faire valoir, vis-à-vis du gouvernement grand-ducal, les réclamations répondant aux dommages que lui ont fait subir les violations de la neutralité luxembourgeoise; il se réservait également de prendre les mesures nécessaires pour se garantir contre le renouvellement des mêmes faits. » La communication était portée à la connaissance des puissances signataires du traité du 11 mai 1867.

M. Servais, ministre luxembourgeois, protesta en invoquant le traité de 1867. « Les termes de ce traité assurent la neutralité du grand-duché sous la garantie des puissances contractantes, parmi lesquelles se trouvent la Confédération de l'Allemagne du Nord. Une telle stipulation n'aurait aucune portée si chacune des puissances qui y ont adhéré pouvait cesser de reconnaître la neutralité et procéder isolément ensuite comme s'il s'agissait d'un État dont la position n'aurait pas été réglée par une convention internationale. La nécessité qu'un accord intervienne pour toute action qui changerait les conditions de l'existence du grand-duché me paraît donc évidente. » La réponse du ministre luxembourgeois fut communiquée, de même que la note de M. de Bismarck, aux puissances garantes.

Deux des puissances garantes, l'Autriche-Hongrie et l'Angleterre, répondirent à cette double communication, en se prononçant l'une et l'autre en faveur de l'interprétation luxembourgeoise. « La garantie européenne de la neutralité d'un pays, disait le comte de Beust dans sa dépêche du 22 décembre, a été comprise essentiellement, en ce sens que cette reconnaissance collective a créé précisément un territoire inviolable, et que, par contre, ce dernier a contracté l'obligation de faire respecter cette neutralité dans le cas d'une guerre; ainsi donc l'examen et l'appréciation des faits qui constitueraient la violation de la neutralité par un État neutre et feraient perdre à celui-ci le bénéfice de sa neutralité

ont été attribués virtuellement aux puissances signataires du traité de neutralité et interdits, par conséquent, au jugement unilatéral de chacune des puissances belligérantes. Car ce qui a inspiré la pensée de créer des garanties européennes et de voir dans ces garanties des gages de paix dans le sens le plus éminent du mot, ce fut précisément la prévision d'écarter tout conflit particulier entre un pays neutre et un autre État. »

Mais cette fois M. de Bismarck ne capitula pas devant l'argumentation des puissances cogarantes. Il lui fut facile de démontrer ce qu'il y avait d'exagéré dans la doctrine, cependant rigoureusement exacte, émise par le grand-duché et défendue par les puissances garantes. Il y a des nécessités de guerre qui imposent une action prompte et décisive dans l'intérêt de la propre défense, et qui ne peuvent pas être subordonnées aux délibérations des puissances. Pour bien faire ressortir l'exagération de la stricte application des devoirs assumés par la garantie, le chancelier allemand plaçait les gouvernements anglais et autrichien devant l'hypothèse d'une violation de la neutralité belge et luxembourgeoise par l'armée de Mac-Mahon, qui, refoulée à Sedan, aurait tenté de cette façon de secourir l'armée de Metz. « Avec la meilleure volonté, disait-il, le gouvernement belge aurait été difficilement en position au moment voulu d'empêcher une armée de cent mille hommes de mettre ce projet à exécution. Le gouvernement anglais croit-il qu'en pareil cas nous aurions dû nous adresser aux puissances signataires du traité et convenir avec elles, par négociations diplomatiques, de ce qu'il y avait à faire, laissant en même temps nos troupes à Metz exposées aux attaques de l'armée ennemie, doublée par la violation de la neutralité ? Un général anglais hésiterait-il sur ce qu'il y aurait à faire en pareil cas? » Certainement non; car malgré qu'il soit bien évident qu'un acte quelconque de l'État neutre ou de l'une des puissances coga-

rantes n'affaiblit en rien les obligations envers les puissances qui ne sont pas responsables de ce fait, il faut bien reconnaître que toutes les obligations s'effacent devant le droit de légitime défense.

Nous venons d'examiner la nature juridique de ce que nous appelons les traités de garantie dans le sens strict du mot, le but auquel ils sont destinés, les droits et les obligations qui en découlent, et les causes juridiques autorisant en droit leur rupture. Nous allons passer maintenant à l'exposé des principaux traités qui, à partir de la nouvelle organisation du continent européen, faite par le Congrès de Vienne, sont intervenus dans le but du maintien de l'équilibre, soit pour affermir les résultats obtenus par les grandes guerres, soit pour empêcher les hostilités sur le point d'éclater. Tous ces traités sont les résultats des congrès ou des conférences entre les grandes puissances, et ils sont tous collectifs. A part la question d'Orient, laissée de côté par le Congrès de Vienne, tous les autres traités conférant des garanties se rattachent aux grandes transactions de 1814 et de 1815. Nous commencerons notre exposé historique par une étude de ces transactions.

II. — LE ROLE DES PRINCIPAUX TRAITÉS DE GARANTIE DANS L'HISTOIRE DES ÉTATS EN VUE DESQUELS ILS ÉTAIENT CONTRACTÉS.

1. — LE CONGRÈS DE VIENNE ET LA SAINTE-ALLIANCE.

Lorsqu'après vingt années de lutte les monarchies coalisées eurent vaincu l'Empire, l'Europe était profondément bouleversée dans son ordre matériel et moral, dans sa constitution territoriale et dans les idées qui agitaient les nations. Affranchis de la lourde domination de l'Empire, après tant d'efforts et tant de revers, les chefs de la coalition s'appliquèrent avec ardeur à prévenir tout danger pareil dans l'avenir en supprimant les causes qui avaient contribué à son succès dans le passé. Ces causes étaient, d'après la diplomatie européenne, au nombre de trois : le génie de Bonaparte ; la puissante organisation unitaire de la France en face du morcellement et de la faiblesse des États qui l'entouraient, et enfin la propagande révolutionnaire. A cette lourde tâche que la diplomatie s'était imposée, s'ajoutait encore une difficulté non moins grande : la distribution des « territoires vacants », c'est-à-dire des territoires enlevés à l'Empire et à ses alliés et protégés.

La question de Bonaparte fut réglée la première (il est vrai que cet arrangement ne fut que provisoire par suite des événements ultérieurs) par le traité de Fontainebleau, du 11 avril 1814. « L'empereur Napoléon renonce pour lui, ses

successeurs et descendants, ainsi que pour chacun des membres de sa famille, à tout droit de souveraineté et de domination tant sur l'empire français et le royaume d'Italie que sur tout autre pays. » Les quatre cours alliées, avec lesquelles il traitait, lui abandonnent à titre viager l'île d'Elbe, promettent pour l'impératrice Marie-Louise et son fils, à titre héréditaire, les duchés de Parme, de Plaisance et de Guastala, et aux autres membres de la famille de Napoléon le service des pensions déterminées. Ce traité fut accepté au moyen d'une déclaration formelle par le gouvernement provisoire de la France.

Les alliés décidèrent en même temps la restauration des Bourbons. Louis XVIII rentra à Paris et prit possesion du trône de ses ancêtres le 3 mai 1814.

Bonaparte et la Révolution ainsi expulsés de la France, il ne restait qu'à faire rentrer celle-ci dans ses anciennes frontières et de l'y enfermer en l'entourant de fortes barrières. Sur ce point encore tous les vainqueurs étaient d'accord. Mais la question des frontières de France une fois réglée, restaient les dépouilles convoitées par les plus puissants. Les alliés n'entendaient pas poursuivre également l'œuvre de la restauration et de la réparation, lorsque cette œuvre tournait à leur préjudice ou s'opposait à leurs visées ambitieuses. L'accord étant loin d'être fait sur la répartition de tous les « territoires vacants », on s'entendit pour signer avec la France le traité de paix, qui se bornait à lui assigner ses nouvelles frontières et à poser en même temps quelques arrangements fondamentaux ayant spécialement trait à l'organisation des États destinés à servir de barrières contre l'expansion française. Tout le reste était réservé pour les négociations ultérieures dans un Congrès européen.

Ce traité, connu sous le nom de *Premier traité de Paris*, fut signé, le 30 mars 1814, entre la France et les sept puissances alliées (Autriche, Espagne, Grande-Bretagne, Portugal,

Prusse, Russie et Suède). Son art. 2 stipule que « le royaume de France conserve l'intégrité de se slimites telles qu'elles existaient à l'époque du 1er janvier 1792. Il recevra en outre une augmentation de territoire ». Art. 6, que « la Hollande, placée sous la souveraineté de la maison d'Orange, recevra un accroissement de territoire... Les États de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif. La Suisse indépendante continuera de se gouverner par elle-même. L'Italie, hors des limites des pays qui reviendront à l'Autriche, sera composée d'États souverains ». Art. 7, que « l'île de Malte et ses dépendances appartiendront, en toute propriété et souveraineté, à S. M. Britannique ». Art. 15, que « le port d'Anvers sera dorénavant uniquement un port de commerce ». Enfin, art. 32, que « dans le délai de deux mois toutes les puissances qui ont été engagées de part et d'autre dans la présente guerre enverront des plénipotentiaires à Vienne, pour régler, dans un Congrès général, les arrangements qui doivent compléter les dispositions du présent traité ».

Les articles séparés et secrets posent quelques bases fondamentales de la répartition d'une partie des territoires enlevés à la France.

Les conditions que les vainqueurs imposèrent à la France ne furent point rigoureuses. Ils suivirent dans une large mesure la juste maxime proclamée par M. de Talleyrand : « que le meilleur moyen d'éviter de nouvelles guerres, c'est de ne pas humilier une nation grande, forte, et de lui donner pleine satisfaction dans ses intérêts, même dans son orgueil, afin qu'elle ne cherchât plus à se faire justice elle-même. » Néanmoins la France sortait relativement amoindrie de la brillante épopée de la Révolution et de l'Empire. L'éclat incomparable de ses victoires s'était retourné contre elle. L'Europe la jugeait trop forte, et tandis qu'elle la faisait rentrer dans ses anciennes frontières, tout fut agrandi

autour d'elle. Dans son histoire du Congrès de Vienne, M. Thiers reproche à la diplomatie française de s'être liée par avance les mains en se présentant au Congrès de Vienne avec un traité qui réglait définitivement son sort. L'éminent homme d'État et historien prétend qu'au milieu des discordes qui y survinrent, et par suite de la grande situation que la France y avait acquise, elle aurait pu facilement arracher de nombreuses concessions. Mais l'important est de savoir jusqu'à quel point la France était libre de s'engager définitivement par le traité de Paris, et ensuite si la grandeur de son rôle à Vienne n'était pas due précisément à son désintéressement forcé au milieu des compétitions opposées.

En exécution de l'art. 32 du traité de Paris, le Congrès devait se réunir à Vienne dans le délai de deux mois, c'est-à-dire le 1er août 1814. Mais les deux monarques, russe et prussien, retardés par un voyage à Londres et dans leurs États, n'arrivèrent à Vienne que le 25 septembre. Neuf jours auparavant, le 16 septembre, les quatre grandes puissances alliées, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie ouvrirent les réunions préparatoires, exclusives. Les quatre alliés avaient la prétention de régler entre eux toutes les questions pendantes, notamment la distribution « des territoires vacants ». En se basant sur le premier article secret du traité de Paris ils arrêtèrent la procédure suivante pour les travaux du Congrès : Délibérer entre eux quatre sur la distribution des territoires enlevés à la France, ses alliés et ses protégés ; à mesure que les résolutions seraient prises, les communiquer aux plénipotentiaires de la France et de l'Espagne, qui seraient admis à émettre leur avis et à présenter leurs objections, qu'on discuterait ensuite. Toutes les autres questions seraient traitées dans la Conférence des huit puissances signataires du traité de Paris, sauf à s'enquérir de l'opinion des autres États sur les points qui les concernaient spécialement. Quant à la question de l'organisation de l'Al-

lemagne, l'Autriche et la Prusse devaient s'entendre entre elles et soumettre leur projet à l'approbation des autres États allemands.

Ces prétentions soulevèrent les plus vives inquiétudes parmi les États secondaires, et les mirent à la remorque de la France, mécontente, elle aussi, du rôle subalterne qu'on avait voulu lui faire jouer dans le règlement des questions d'intérêt général européen. Lorsque, dans la séance du 22 septembre, les quatre alliés prirent une résolution formelle dans ce sens, M. de Talleyrand protesta vivement en déclarant que, la paix étant signée, il n'y avait plus d'alliés et que tout ce qui serait fait sans l'assentiment de la France ne serait pas obligatoire pour elle. Il se prononça pour le Congrès général que les huit puissances signataires du traité de Paris devaient convoquer conjointement sans avoir elles-mêmes d'autre droit que de déterminer les titres et les conditions nécessaires pour y être admises. Ces principes prévalurent en grande partie et, le 8 octobre 1814, les représentants des huit puissances signèrent une déclaration convoquant le Congrès pour le 1er novembre.

Le 30 octobre, les plénipotentiaires des huit puissances se réunirent chez le prince de Metternich, où une commission fut élue, pour la vérification des pouvoirs. On nomma le prince de Metternich président du Congrès, en sa qualité de représentant du monarque chez lequel on était réuni. Toutes les questions de préséance furent écartées pendant la durée du Congrès.

On procéda ensuite à l'organisation intérieure et à la distribution des travaux. Les huit signataires du traité de Paris formèrent le comité dirigeant du Congrès, qui devait avoir la haute main sur tous les travaux, et qui, en outre, était compétent pour toutes les questions de forme. Les questions de fond furent reparties entre les différents comités spéciaux.

En réservant à des chapitres spéciaux l'étude des dispositions du traité de Vienne ayant trait soit aux frontières, soit à l'organisation intérieure et à la position internationale, soit enfin aux avantages particuliers concédés aux différents pays, nous nous arrêterons ici brièvement sur l'esprit général qui avait présidé à la confection de ce traité dans son ensemble.

« Quand on suit avec attention, dit M. Capefigue (1), la pensée et les dispositions du Congrès de Vienne, on est frappé de son esprit général et prédominant : toutes les précautions de ce Congrès sont dirigées contre l'ardeur conquérante de la nation française qui, pendant dix années, avait troublé l'Europe. » Le Congrès de Vienne développait l'œuvre ébauchée par le traité de Paris. Toutes les questions et tous les arrangements qui procédaient directement de cette pensée reçurent rapidement leur solution. Les « quatre » étaient d'accord sur tous ces points, et la moindre objection de la part de la France, la moindre difficulté opposée par elle aurait seulement contribué à resserrer les liens qui commençaient déjà à se relâcher.

Mais à mesure qu'on s'éloignait de la frontière française, les difficultés surgissaient. Le royaume de Saxe et le grand-duché de Varsovie, appartenant tous les deux au roi de Saxe, surpris un des derniers dans l'alliance française, excitèrent si vivement les convoitises des vainqueurs, que l'alliance signée, à Chaumont, quelques mois auparavant, pour une durée de vingt ans, fut complètement oubliée.

L'empereur Alexandre désirait ardemment s'annexer tout le duché de Varsovie. Cependant ce duché était composé de provinces polonaises qui, dans les partages antérieurs, étaient échues principalement à la Prusse. Pour dédommager celle-ci de sa perte, Alexandre lui abandonnait la Saxe

(1) Comte d'Angeberg, *Le Congrès de Vienne et les traités de 1815*. Introduction historique, p. 60.

dont le roi était prisonnier prussien et devait se contenter d'un petit territoire sur la rive gauche du Rhin. Cet arrangement allait bien à la Prusse, à laquelle il assurait une situation prépondérante en Allemagne.

Le projet rencontra une opposition énergique de la part de l'Autriche et de l'Angleterre. Le Congrès réuni, M. de Talleyrand, entrant immédiatement en lice, se rangea du côté de l'Autriche et de l'Angleterre et apporta ainsi à leur cause la voix de la France et toutes les ressources de son talent personnel. Les choses allèrent si loin que, le 3 janvier 1815, un traité d'alliance fut signé entre l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne contre les prétentions russo-prussiennes. M. de Talleyrand avait suivi dans cette occasion la ligne politique tracée dans les Instructions de Louis XVIII à son ambassade au Congrès de Vienne : « En Italie, c'est l'Autriche qu'il faut empêcher de dominer, en opposant à son influence les influences contraires ; en Allemagne, c'est la Prusse. »

La question de l'organisation allemande présentait des difficultés non moins sérieuses. Les cinq États allemands, l'Autriche, la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg et le Hanovre, s'arrogèrent, avec l'assentiment du Congrès, le droit de discuter exclusivement les bases de cette organisation. Toutes les protestations des petits États furent repoussées sous prétexte que les discussions d'un grand nombre de plénipotentiaires seraient interminables. Toutefois, même dans le comité ainsi restreint, l'entente ne pouvait se faire, l'Autriche et la Prusse cherchant à établir leur suprématie exclusive en Allemagne, et la Bavière et le Wurtemberg demandant que cette suprématie fût partagée entre les cinq États réunis.

La nouvelle du débarquement de Napoléon au golfe Juan, arrivée à Vienne le 5 mars, précipita les délibérations du Congrès, et les difficultés paraissant encore la veille inter-

minables furent aplanies comme par enchantement. Il fallait à tout prix rétablir l'entente intime des monarques et stimuler de nouveau l'enthousiasme des peuples, qui commençaient à voir toute la fausseté des promesses qu'on leur avait faites la veille de la grande lutte de 1813. Les traités spéciaux entre l'Autriche, la Prusse et la Russie (3 mai 1815) réglèrent la question des duchés de Varsovie. Le roi de Saxe fut réinstallé sur son trône. Les États allemands, admis tous à discuter l'organisation fédérale de l'Allemagne, rédigèrent en quelques séances l'Acte fédéral (8 juin 1815), qui garantissait expressément les libertés fondamentales à tous les citoyens de la grande patrie allemande.

Tous les traités négociés et signés par les États directement intéressés, et tous les arrangements arrêtés par les différents comités du Congrès furent réunis en un traité général, *Acte final du Congrès de Vienne*, signé, le 9 juin 1815, par les puissances signataires du traité de Paris. (L'Espagne n'y avait accédé que le 7 mai 1817.)

Le préambule de ce traité est ainsi conçu : « Les puissances qui ont signé le traité conclu à Paris, le 30 mai 1814, s'étant réunies à Vienne, en conformité de l'art. 32 de cet acte, avec les princes des États leurs alliés pour compléter la disposition dudit traité et pour y ajouter les arrangements rendus nécessaires par l'état dans lequel l'Europe est restée à la suite de la dernière guerre, désirant maintenant comprendre dans une transaction commune les différents résultats de leurs négociations, afin de les revêtir de leurs ratifications réciproques, ont autorisé les plénipotentiaires à réunir dans un instrument général les dispositions d'un intérêt majeur et permanent, et à joindre à cet acte, comme parties intégrantes des arrangements du Congrès, les traités, conventions, déclarations, règlements et autres actes particuliers, tels qu'ils se trouvent cités dans le présent traité. »

Ce préambule établit clairement l'intérêt général attribué

à tous les arrangements négociés à Vienne, et il met toutes les stipulations sous la garantie des huit puissances signataires de l'acte final. On ne pouvait, par conséquent, y apporter légalement et juridiquement aucune modification sans le consentement de tous les signataires. Les huit puissances s'obligeaient, chacune envers toutes les autres, à respecter l'ordre international établi par le Congrès. C'était une organisation conventionnelle de l'Europe, dans laquelle chaque puissance pouvait prétendre, avec raison, que l'acceptation des clauses qui la concernaient directement était en partie motivée par les autres stipulations, qui en formaient un contrepoids. Lord Palmerston était dans le vrai lorsqu'il déclarait à la Chambre des communes, lors de l'incorporation de la république de Cracovie à l'Autriche : « Si les traités de Vienne ne sont pas bons sur la Vistule, ils ne sont pas meilleurs sur le Rhin et sur le Pô. »

Dans la déclaration rédigée le 20 février 1815, au nom du Congrès, par de Gentz, on lit le passage suivant, touchant la pensée qui avait inspiré les arrangements arrêtés par le Congrès : « Les souverains sont plus que jamais convaincus que le vrai fondement de la sûreté et de la force des États se trouve dans la sagesse des gouvernements, dans la bonté des lois, dans l'amour et la fidélité des peuples ; que les engagements les plus positifs, les traités les plus solennels, les combinaisons les plus savantes de l'art diplomatique ne sont que des ressources impuissantes si la justice et la modération ne dirigent pas les conseils des Cabinets ; et que la meilleure garantie de la tranquillité générale est la volonté ferme de chaque puissance de respecter les droits de ses voisins et la résolution bien prononcée de toutes, de faire cause commune contre celle qui, méconnaissant ce principe, franchirait les bornes que lui prescrit un système politique revêtu de la sanction universelle. »

Mais les hommes d'État du Congrès de Vienne ne tinrent

pas grand compte des principes exposés dans cette profession de foi. Égarés par l'idée fixe de l'établissement d'un équilibre qui empêcherait toute possibilité du retour de la domination française, et en même temps obéissant chacun aux étroits calculs de leurs ambitions égoïstes, ils se souciaient fort peu des sentiments, des sympathies et des intérêts des populations qu'ils attribuaient indistinctement à des États qu'ils jugeaient utile d'arrondir. « A Vienne, dit encore M. Capefigue (1), en pleine civilisation, la statistique en main, le Congrès procéda à une répartition des peuples comptés par tête, dans le troupeau un peu confus des nationalités perdues ou dédaignées. » C'est ainsi que la Belgique fut annexée à la Hollande, que l'Italie fut déchirée et soumise à l'Autriche, que les partages de la Pologne furent définitivement consacrés. Dans un autre écrit, que le même Frédéric de Gentz adressait, à la même époque (le 12 février 1815), à son correspondant, le hospodar de Valachie, et qui n'était pas destiné à la publicité, il déclarait que « les grandes phrases de « reconstrution de l'ordre social », de « régénération du système politique de l'Europe », de « paix durable fondée sur une juste répartition des forces », etc., etc., se débitaient pour tranquilliser les peuples, et pour donner à cette réunion solennelle un air de dignité et de grandeur ; mais que le véritable but du Congrès était le partage, entre les vainqueurs, des dépouilles enlevées au vaincu. »

Les auteurs des traités de 1814 et 1815, connaissant bien la fragilité des combinaisons diplomatiques, cherchèrent à préserver celle qu'ils faisaient contre toute atteinte d'un nouveau bouleversement par l'établissement d'une étroite solidarité entre les puissances européennes. Cette idée était même bien antérieure au Congrès de Vienne. Lorsqu'après la campagne de 1813 les armées alliées entrèrent victorieu-

(1) Angeberg, *op. cit.* Introduction, p. 68.

sement en France, les quatre puissances qui se trouvaient à la tête de la coalition (l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie) contractèrent, le 1er mars 1814, à Chaumont, un traité d'alliance pour la durée de vingt ans. L'art. 5 de ce traité portait : « Les puissances contractantes se réservant de se concerter entre elles, au moment de la conclusion de la paix avec la France, sur les moyens les plus propres à garantir à l'Europe et à se garantir réciproquement le maintien de cette paix, n'en sont pas moins convenues d'entrer sans délai dans des engagements défensifs pour la protection de leurs États respectifs en Europe, contre toute atteinte que la France voudrait porter à l'ordre de choses résultant de cette pacification. »

Ce traité avait été le point de départ de l'organisation du système de la Sainte-Alliance. La France ayant été la cause de tous les troubles et de tous les bouleversements qui s'étaient produits dans la dernière période de vingt années, il était naturel que les alliés fussent, en premier lieu, préoccupés de se mettre en garde contre un retour offensif de sa part. Mais (telle est la solidité des engagements internationaux!) une année ne s'était pas écoulée, que l'alliance du traité de Chaumont dirigée contre la France était dissoute et remplacée momentanément par le traité du 3 janvier 1815, formant une alliance entre l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne.

La rentrée de Napoléon en France coupa court aux dissentiments entre les alliés. La crainte qu'inspirait « l'homme fatal » rejeta au second plan toutes les difficultés soulevées depuis quelques mois, et la coalition se reforma, plus redoutable que jamais. Toutes les démarches de Napoléon pour la dissoudre restèrent infructueuses. Il déclarait en vain que son premier acte serait la reconnaissance formelle du traité de 30 mai et des actes du Congrès de Vienne, et que son avènement était une affaire d'ordre intérieur, qui ne modi-

flait en rien les rapports de l'Europe avec la France. On ne voulait même pas entendre ses propositions, et les courriers expédiés, soit par l'empereur personnellement, soit par son ministre, furent arrêtés à la frontière.

Le 13 mars, les puissances réunies en Congrès publièrent une déclaration annonçant que « Napoléon Bonaparte s'était placé hors des relations civiles et sociales, et que, comme ennemi et perturbateur du repos du monde, il s'était livré à la vindicte publique ». Elles déclarèrent en même temps que, « fermement résolues à maintenir intact le traité de Paris du 30 mai 1814 et les dispositions sanctionnées par ce traité et celles qu'elles avaient arrêtées ou qu'elles arrêteraient encore pour le compléter et le consolider, elles emploieraient tous leurs moyens et réuniraient tous leurs efforts, pour que la paix générale, objet des vœux de l'Europe et but constant de leurs travaux, ne fût pas troublée de nouveau, et pour la garantir de tout attentat qui menacerait de replonger les peuples dans les désordres et les malheurs de révolution. »

Le 24 mars, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie signèrent un traité par lequel elles renouvelèrent l'alliance de Chaumont et s'engagèrent solennellement à maintenir « dans toute leur intégrité les conditions du traité de paix conclu à Paris, le 30 mai 1814, ainsi que les stipulations arrêtées et signées au Congrès de Vienne dans le but de compléter les dispositions de ce traité, de les garantir contre toute atteinte et particulièrement contre les desseins de Napoléon Bonaparte ». Pour indiquer nettement que l'alliance se formait uniquement contre l'Empereur et non pas contre la France, qu'on se plaisait à considérer comme victime d'une tyrannie odieuse, l'art. 8 déclarait : « Le présent traité étant uniquement dirigé dans le but de soutenir la France ou tout autre pays envahi contre les entreprises de Bonaparte et de ses adhérents, S. M. Très

Chrétienne sera spécialement invitée à y donner son adhésion. »

On espérait, par cette manœuvre, séparer la France de Bonaparte; mais le peuple français, quoiqu'indifférent dans son ensemble à ce qui se passait, n'opposa aucune résistance à l'établissement du nouveau gouvernement. Il fallait donc engager une nouvelle lutte contre le peuple français. En effet, l'aspect des choses était complètement changé par l'établissement du pouvoir suprême de Bonaparte sur toute la France. Il ne s'agissait plus d'un simple aventurier qui cherchait à révolutionner un pays et à bouleverser l'Europe : on se trouvait en face d'un souverain accepté par un grand État, libre et indépendant, et toute tentative dirigée contre lui constituait, sans conteste, une intervention ayant toute apparence d'être exercée en faveur d'un pouvoir renversé contre la liberté du peuple français.

Il fallait écarter cette apparence fâcheuse, car le moment n'était pas encore propice pour la proclamation du dogme de la souveraineté de Droit divin, car il y avait déjà des déceptions au sujet de l'ère de bonheur et de la liberté qui devait suivre le renversement du tyran. Le gouvernement impérial augmentait l'embarras en ne cessant de protester de ses intentions pacifiques et de sa ferme résolution de respecter tous les arrangements internationaux. Il fallait à tout prix changer l'aspect des choses. C'est dans ce but que le Congrès nomma, le 9 mai, une commission chargée d'examiner : si la position de Bonaparte vis-à-vis des puissances de l'Europe était modifiée par le succès de son entreprise; si son offre de sanctionner le traité de Paris devait décider les puissances à traiter avec lui, et s'il y avait nécessité de rédiger à ce sujet une nouvelle déclaration ?

Le rapport de la commission fut présenté à la séance du 12 mai (quinzième protocole des séances des plénipotentiaires des huit puissances). « Les puissances connaissent trop

bien les principes, disait-il, qui doivent les guider dans leurs rapports avec un pays indépendant, pour entreprendre (comme on voudrait les en accuser) « de lui imposer des lois, de s'immiscer dans ses affaires intérieures, de lui assigner une forme de gouvernement, de lui donner des maîtres au gré des intérêts ou des passions de ses voisins (1) ». Mais elles savent aussi que la liberté d'une nation de changer son système de gouvernement doit avoir ses justes limites, et que, si les puissances étrangères n'ont pas le droit de lui prescrire l'usage qu'elle fera de cette liberté, elles ont au moins indubitablement celui de protester contre l'abus qu'elle pourrait en faire à leurs dépens. Pénétrées de ce principe, les puissances ne se croient point autorisées à imposer un gouvernement à la France ; mais elles ne renonceront jamais au droit d'empêcher que, sous le titre de gouvernement, il ne s'établisse en France un foyer de désordres et de bouleversements pour les autres États. Elles respecteront la liberté de la France, partout où elle ne sera pas incompatible avec leur propre sûreté et avec la tranquillité générale de l'Europe. »

La tâche de la commission n'était pas très difficile dans ces circonstances. Les souvenirs des invasions et des conquêtes de l'Empire ne s'étaient pas encore effacés. Elle pouvait donc affirmer que la conduite des puissances était dictée uniquement par le soin de leur sécurité et par l'intérêt supérieur de la paix générale. Les puissances étaient en droit de se déclarer en état de légitime défense contre l'Empire, et de prétendre que le droit de la France était sur ce point en contradiction avec le droit supérieur de la communauté internationale.

La France ayant fait cause commune avec Bonaparte, les puissances la prirent, elle aussi, à partie, et, contrairement

(1) Les expressions entre guillemets sont celles des rapports du Conseil d'État français parus dans le *Moniteur* du 3 avril 1815.

aux déclarations précédentes, proclamèrent cette fois-ci : « que le consentement formel de la nation française au retour de Bonaparte sur le trône équivaudrait à une déclaration de guerre contre l'Europe : car l'état de paix n'a subsisté entre l'Europe et la France que par le traité de Paris, et le traité de Paris est incompatible avec le pouvoir de Bonaparte. Il ne s'agissait donc plus de maintenir le traité de Paris, mais de le refaire. Les puissances se trouvaient vis-à-vis de la France dans la même position où elles étaient avant le 30 mai 1814. »

On décida qu'une nouvelle déclaration était superflue, mais ce protocole fut publié. Il porta aussi la signature des plénipotentiaires français qui persistaient à affirmer l'existence du pouvoir légitime de Louis XVIII en France.

Le 18 juin, Napoléon fut battu à Waterloo ; le 22, il signa son abdication. Après de longues discussions, dans lesquelles la France fut défendue par l'empereur Alexandre et par les plénipotentiaires anglais (ces derniers n'étaient pas sous ce rapport en pleine conformité de vue avec leur gouvernement), contre le démembrement réclamé à grands cris par les puissances allemandes, la paix fut signée le 20 novembre 1815. La France fut ramenée à ses frontières du 1er janvier 1790. Elle dut payer 700.000.000 fr. d'indemnité de guerre, et subir pendant la durée de cinq ans l'occupation de 150.000 soldats alliés, placés sous le commandement supérieur du duc de Wellington. L'occupation pouvait être terminée au bout de trois ans, si les puissances alliées, d'accord avec le roi de France, en reconnaissaient l'opportunité. Le traité ne fut signé qu'entre la France, d'une part, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie de l'autre. Ce fut le duc de Richelieu qui signa au nom de la France.

Malgré le peu de sympathie qu'il inspirait à l'empereur Alexandre, Louis XVIII fut rétabli sur le trône grâce aux démarches incessantes du duc de Wellington qui arriva à

convaincre et l'empereur Alexandre et les autres alliés que la restauration des Bourbons était indispensable pour le rétablissement de l'ordre en France. Le préambule du traité de paix du 20 novembre consacra définitivement cette restauration des Bourbons et lui donna la sanction de la garantie européenne. Les puissances alliées « partagent avec S. M. Très Chrétienne le désir de consolider, par le maintien inviolable de l'autorité royale et la remise en vigueur de la Charte constitutionnelle, l'ordre de choses heureusement rétabli en France, ainsi que celui de ramener entre la France et ses voisins ces rapports de confiance et de bienveillance réciproques que les funestes effets de la Révolution et du système de conquête avaient troublés pendant si longtemps ». Une note adressée au duc de Richelieu le jour même de la signature du traité, pour l'informer de la nomination du duc de Wellington au commandement en chef de l'armée d'occupation, après avoir indiqué que le principal but de l'occupation était la sûreté matérielle des alliés, ajoute, en ce qui concerne l'ordre restauré : « Considérant le haut intérêt qu'ils prennent au maintien de l'autorité du souverain légitime, les souverains alliés ont promis à S. M. Très Chrétienne de la soutenir par leurs armées contre toute convulsion révolutionnaire qui pourrait tendre à renverser par la force l'ordre de choses actuellement établi, et par conséquent à troubler de nouveau la tranquillité générale de l'Europe. »

Le même jour, les quatre alliés signèrent un autre traité renouvelant l'alliance de Chaumont (1er mars 1814) et de Vienne (25 mars 1815). Ils y posèrent les principes qu'ils entendaient suivre pour préserver l'Europe de nouvelles guerres et de la révolution.

L'art. 1er de ce traité place sous leur garantie l'exécution du traité de paix conclu le même jour avec la France : « Les hautes parties contractantes se promettent réciproquement de maintenir dans sa force et vigueur le traité signé aujour-

d'hui avec S. M. Très Chrétienne, et de veiller à ce que les stipulations de ce traité, ainsi que celles des conventions particulières qui s'y rapportent, soient strictement et fidèlement exécutées dans toute leur étendue. »

Les articles 2 et 6 du même traité sont ainsi conçus : Art. 2. « S'étant engagées dans la guerre qui vient de finir, pour maintenir inviolables les arrangements arrêtés à Paris l'année dernière pour la sûreté et l'intérêt de l'Europe, les hautes parties contractantes ont jugé convenable de renouveler, par le présent acte, et de confirmer comme mutuellement obligatoires lesdits arrangements, sauf les modifications que le traité signé aujourd'hui avec les plénipotentiaires de S.M. Très Chrétienne y a apportées et particulièrement ceux par lesquels Napoléon Bonaparte et sa famille, en suite du traité du 11 avril 1814, ont été exclus à perpétuité du pouvoir suprême en France, laquelle exclusion les puissances contractantes s'engagent par le présent acte à maintenir en pleine vigueur, et, s'il était nécessaire, avec toutes leurs forces.

« Et comme les mêmes principes révolutionnaires, qui ont soutenu la dernière usurpation criminelle, pourraient encore, sous d'autres formes, déchirer la France et menacer ainsi le repos des autres États, les hautes parties contractantes reconnaissant solennellement le devoir de redoubler leurs soins pour veiller, dans des circonstances pareilles, à la tranquillité et aux intérêts de leurs peuples, s'engagent, dans le cas qu'un aussi malheureux événement vînt à éclater de nouveau, à concerter entre elles, et avec S. M. Très Chrétienne, les mesures qu'elles jugeront nécessaires pour la sûreté de leurs États respectifs et pour la tranquillité générale de l'Europe. »

Art. 6. « Pour assurer et faciliter l'exécution du présent traité, et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, les hautes parties contractantes sont convenues de renou-

veler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe. »

Le premier aliéna de l'art. 2 se rapporte aux arrangements conclus antérieurement entre la France et les alliés, et les confirme, en tant qu'ils ne sont pas modifiés par le traité de paix du 20 novembre. Il stipule tout particulièrement l'exclusion perpétuelle de la famille des Bonapartes du pouvoir suprême en France. Son deuxième alinéa pose l'engagement mutuel des puissances contractantes de maintenir, au nom de leur propre sûreté, l'ordre restauré en France contre toute tentative révolutionnaire, en se réservant, pour chaque événement pareil, le droit de se concerter avec le roi de France sur les mesures à prendre. La dynastie des Bourbons, rétablie par les armes des alliés sur le trône de France, était placée sous la garantie européenne; comme le disait la Note qui informait le duc de Richelieu de la conclusion de ce traité, « les destinées de la France étaient liées à l'intérêt commun de l'Europe. » En mettant immédiatement en exercice leurs droits de protecteurs de la dynastie restaurée, les gouvernements alliés donnaient, dans cette même Note, au gouvernement français des conseils de modération et de sagesse. Les agents diplomatiques des quatres alliés auprès du roi de France étaient chargés de former une conférence permanente, se réunissant tous les huit jours, pour apprécier la situation, et étudier les mesures à prendre et assister de ses conseils le gouvernement français.

La stipulation de la garantie dynastique, accordée par ce traité, était une intervention manifeste dans les affaires d'un État indépendant. Les Bourbons, il faut leur rendre cette justice, ne la demandaient pas, et ne l'acceptaient que parce

qu'ils étaient obligés de la subir. Ils ne se trompaient pas un seul instant sur le danger que contenait le présent imposé par les puissances et qui leur donnait aux yeux de la nation française toute apparence d'être un instrument de l'étranger. Dans la déclaration du 12 mai, les alliés protestèrent avec indignation contre les calomnies qui leur attribuaient l'intention de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un État indépendant comme l'était la France, et, le 20 novembre de la même année, ils imposaient à ce même État sa vieille dynastie royale expulsée par la nation à deux reprises. Les circonstances n'étaient plus les mêmes, et les chefs de la coalition pouvaient exprimer plus haut leur haine implacable contre la Révolution.

Tout ce qui concernait la France, sa constitution électorale et son organisation politique, se trouvait placé sous la garantie des quatre alliés. Les monarques coalisés refusaient à la nation française le droit de régler librement ses destinées, soit par des entreprises, à l'extérieur, contre ses voisins, soit, à l'intérieur, contre son gouvernement. Mais dans l'esprit du traité du 20 novembre, la garantie des puissances ne portait pas sur l'intégrité du territoire français contre les agressions des puissances étrangères. Le traité prévoit et veut empêcher les velléités d'expansion territoriale de la part de la France. Il ne se préoccupe pas du tout des démembrements que la France aurait à subir à la suite d'une invasion de ses voisins. L'organisation de l'Europe de 1815 rendait cette hypothèse invraisemblable. La transformation politique de l'Europe centrale qui s'était accomplie en 1866, et à laquelle la diplomatie française avait coopéré si puissamment, changeait complètement cet état de chose.

Mais ce n'était pas là toute la portée du traité du 20 novembre. Les chefs de la coalition, une fois engagés dans la voie de répression collective des mouvements révolutionnaires et dans le système de la garantie internationale pour

le maintien de l'autorité du gouvernement légitime, ne devaient pas se limiter à la France. Dans son art. 6, ce même traité du 20 novembre stipule que les réunions ultérieures des monarques alliés ou de leurs ministres auront lieu pour délibérer sur les grands intérêts communs et pour examiner les mesures à prendre en vue du maintien de la paix et de l'ordre en Europe. C'était la base fondamentale du système connu sous le nom de la Sainte-Alliance. Ce système avait érigé la légitimité à la hauteur de dogme international et constitué un haut tribunal des cinq grandes puissances, s'arrogeant le droit de juger tout peuple qui se serait écarté des « bons principes », en extorquant des réformes à son souverain légitime par la violence ou la pression.

Le nom de la Sainte-Alliance vient du traité signé à Paris, le 20 septembre 1815, rédigé par l'empereur Alexandre, et signé par les trois souverains, de Russie d'Autriche et de Prusse. Son art. 1er stipule que les trois monarques se considérant comme frères, conformément aux paroles de la Sainte-Écriture, se prêteront, en toute occasion et en tout lieu, assistance, aide et secours. L'art. 3 déclare que toutes les puissances qui voudraient adhérer aux principes sacrés du traité seraient admises avec autant d'empressement que d'affection dans la Sainte-Alliance. Cette adhésion fut accordée par tous les souverains.

L'opinion publique s'était exagéré la portée de ce traité. En le confondant avec l'ensemble des conventions du 20 novembre, elle le désignait comme une alliance offensive et défensive des monarques contre les libertés du peuple, comme une espèce de franc-maçonnerie des souverains pour la défense des principes légitimes. Et cependant il n'y avait là qu'une vague déclaration de principes empreinte du mysticisme dans lequel tombait en ce moment l'empereur Alexandre. Tout au plus, on pourrait lui reprocher d'avoir exprimé la tendance des souverains vers le rétablissement des

gouvernements patriarcaux, qui devaient nécessairement être des gouvernements absolutistes. Voici, du reste, comment le prince de Metternich, lui-même, s'exprime sur ce traité : « Pour ma part, je n'eus pas besoin d'un examen très approfondi pour reconnaître que cet écrit n'avait d'autre valeur et d'autre sens que ceux d'une aspiration philantropique déguisée sous le manteau de la religion ; je trouvais qu'il ne pouvait fournir la matière d'un traité à conclure entre les souverains, et qu'il contenait plus d'une proposition qui pourrait être mal interprétée au point de vue religieux. » L'empereur François et le roi de Prusse, dit-il, partageaient son avis ; ils signèrent quand même après quelques corrections destinées à écarter les malentendus. « Voilà l'histoire de la Sainte-Alliance, ajoute-t-il, qui même dans l'esprit prévenu de son auteur ne devait être qu'une manifestation morale, tandis qu'aux yeux des autres signataires de l'acte elle n'avait pas même cette signification (1). » Les stipulations d'une portée pratique se trouvent dans le traité du 20 novembre.

Le droit de surveiller le gouvernement français, que les puissances s'étaient attribué, fut rigoureusement exercé. Les relations de la France avec l'Étranger n'existaient que par l'intermédiaire des agents diplomatiques des alliés, comme s'il s'était agi d'un véritable État protégé. La France ne pouvait pas avoir de politique extérieure indépendante, et, par conséquent, elle ne comptait plus au nombre des grandes puissances. La politique intérieure du gouvernement français ne resta pas non plus à l'abri de l'ingérance étrangère ; on lui prodiguait des conseils ayant toujours quelque chose d'impérieux.

Le gouvernement de Louis XVIII subissait avec impatience l'occupation militaire et la tutelle étrangère. Le délai des

(1) Metternich, Mémoires, t. I : Autobiographie, p. 210.

trois années approchant de sa fin, il obtint, sur des instances réitérées, et grâce à l'appui du duc de Wellington et de l'ambassadeur russe, le général Pezzo, la réunion d'un Congrès pour examiner si la situation intérieure de la France permettait de mettre un terme à l'occupation. La circulaire collective des quatre Cours alliées, du 25 mai 1818, annonça que les souverains signataires du traité de paix du 20 novembre allaient se réunir dans le courant de l'automne pour délibérer avec S. M. Très Chrétienne sur la cessation de l'occupation de la France.

Le 25 septembre, les empereurs de Russie et d'Autriche, le roi de Prusse, avec leurs ministres et les plénipotentiaires de la France et de l'Angleterre, se réunirent à Aix-la-Chapelle. La question principale qui avait motivé la réunion du Congrès, l'évacuation du territoire français, ne souleva aucune difficulté. Le 2 octobre, elle fut consignée au protocole sous certaines conditions relatives au paiement du reliquat de la contribution de guerre. La convention définitive à ce sujet fut signée le 9 octobre.

Cette question réglée et la France affranchie, par ce fait, de la tutelle des puissances étrangères, il s'agissait de déterminer la place qu'elle devait occuper dans le concert des puissances. Le duc de Richelieu demanda son admission dans le concert européen sur le pied d'une complète égalité, remplaçant ainsi la quadruple Alliance par une alliance quintuple. La Russie était très disposée à accéder à ce désir. Mais l'Angleterre et l'Autriche, se méfiant autant de la France elle-même que des intentions secrètes de l'empereur Alexandre, qui cherchait à se ménager en France un allié pour sa future politique orientale, demandaient au contraire le maintien de la quadruple Alliance, sauf à faire participer la France aux délibérations dans les questions d'intérêt général, en lui adressant, pour chaque cas déterminé, une invitation spéciale.

La France redevenue indépendante et affranchie de l'occupation étrangère, la solution telle qu'elle la demandait s'imposait, et les puissances opposantes finirent par se rendre compte de cette nécessité. « Il était évident, dit M. de Viel-Castel (1), qu'un État tel que la France ne pouvait être maintenu dans la position intermédiaire et subalterne où les Cabinets de Londres et de Vienne voulaient la placer : il fallait ou la laisser dans la situation de la servitude politique où on la tenait depuis trois ans, ou l'admettre sans retard au rang que lui assignaient sa population, le génie de ses habitants, sa position topographique, ses immenses ressources, sa richesse presque inépuisable et déjà renaissante, dont les symptômes, éclatants de toutes parts, frappaient d'une sorte de stupeur les hommes d'État qui avaient cru, en lui imposant tant de sacrifices, la ruiner et l'annuler pour longtemps. » Cependant, tout en admettant la France dans le concert des grandes puissances, les quatre anciens alliés signèrent un protocole séparé, qui ne fut pas rendu public, dans lequel ils stipulèrent que les engagements du traité de Chaumont et des traités du 20 novembre seraient remis en vigueur par le seul fait qu'une révolution nouvelle viendrait à éclater en France. La France fut ainsi affranchie de tutelle sur son administration intérieure et admise, en sa qualité de grande puissance, aux délibérations sur les intérêts généraux de l'Europe ; mais tout cela à la condition de garder son gouvernement légitime. Ce gouvernement était, sinon dans sa forme au moins dans ses origines, en conformité avec la doctrine de la Sainte-Alliance.

Le protocole du 15 novembre pose les bases de la nouvelle quintuple alliance. Les réunions périodiques des cinq souverains alliés ou de leurs ministres ou plénipotentiaires devaient avoir lieu « pour y traiter en commun de leurs pro-

(1) *Histoire de la Restauration*, t. VII, ch. XVI, p. 81.

pres intérêts en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles ». Dans les cas où ces délibérations porteraient sur les affaires concernant spécialement un autre État, elles n'auraient lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de cet État, et sous la réserve expresse de son droit d'y participer.

La déclaration des ministres des cinq puissances annexée à ce protocole portait à la connaissance des autres souverains les décisions prises par le Congrès : « Les souverains, y disait-on, en formant cette union auguste, ont regardé comme sa base fondamentale leur invariable résolution de ne jamais s'écarter ni entre eux ni dans leurs relations avec les autres États de l'observation la plus stricte du droit des gens, principes qui, dans leur application à un état de paix permanent, peuvent seuls garantir efficacement l'indépendance de chaque gouvernement et la stabilité de l'association générale. »

Les souverains des cinq grandes puissances déclarèrent donc leurs intérêts solidaires en face de leurs peuples, et se promettaient la délibération et l'action commune pour le cas où ces intérêts, désignés sous le nom de « l'ordre légitime », seraient troublés par un mouvement révolutionnaire. Ainsi solidarisés, ils étendaient leur haute protection sur toutes les têtes couronnées de l'Europe, et autorisaient tout monarque à venir leur demander justice et assistance contre ses propres sujets. Ils se constituaient de leur propre autorité en un aréopage international pour le règlement des différends entre les peuples et les rois. Étant donné que la souveraineté de Droit divin était le principe fondamental de la Sainte-Alliance, elle ne reconnaissait comme légitime que ce qui avait été librement consenti par le prince, en sorte que les peuples devaient toujours avoir tort et les rois raison devant son tribunal. La garantie de l'indépendance des gouvernements annoncée dans la déclaration signifiait, en effet,

l'indépendance des souverains envers les nations qu'ils gouvernaient et non pas l'indépendance des États vis-à-vis de l'étranger. Cette union des monarques devait servir, au dire de ses fondateurs, de contrepoids aux agissements des révolutionnaires et des sociétés secrètes. C'était une digue, comme le disait de Gentz, « que la Providence parait avoir élevée elle-même pour conserver l'ancien ordre de la société ou pour en ralentir et en adoucir au moins les changements devenus indispensables. » Les monarques des grandes puissances réunis en Congrès se garantissaient ainsi réciproquement leurs trônes et la plénitude de leur autorité gouvernementale. Ils promettaient en même temps une garantie pareille à tous les princes légitimes qui voudraient y avoir recours pour écraser un mouvement révolutionnaire de leurs sujets.

Les principes arrêtés au Congrès d'Aix-la-Chapelle furent bientôt mis en application. Vers la fin de 1819, la révolution éclata en Espagne parmi les troupes rassemblées à Cadix, pour être envoyées dans les colonies révoltées, et immédiatement l'ancienne constitution libérale de 1812 (Constitution de Cadix) fut proclamée. Dès le printemps de 1820, le succès de la révolution étant encore incertain, l'empereur Alexandre proposa aux Cabinets des grandes puissances européennes de faire une démonstration énergique contre les révolutionnaires. Sa démarche ayant rencontré peu d'empressement à Paris et à Londres, la révolution put suivre son cours et devint bientôt triomphante. Les vainqueurs se conduisirent avec la plus grande modération, et le but de la révolution fut atteint sans effusion de sang.

L'exemple de l'Espagne fut suivi en juillet 1820 dans le royaume de Naples. Le signal fut donné par l'armée et propagé rapidement par les sociétés secrètes des carbonaris. Sous la pression de ce mouvement, le duc de Calabre, fils aîné du roi, nommé par son père vicaire général du royaume, rendit

en son propre nom et au nom du roi un décret établissant dans le royaume la Constitution espagnole de Cadix. Encore ici la révolution triompha sans effusion de sang.

Cette révolution inquiéta vivement l'Autriche, qui avait à craindre la contagion pour ses provinces italiennes et pour les États qui se trouvaient sous la domination des princes de sa maison impériale. Lorsque le roi Ferdinand envoya secrètement aux représentants des grandes puissances près du Saint-Siège la protestation contre les faits accomplis à Naples, l'Autriche voulut en prendre prétexte pour intervenir immédiatement et rétablir le gouvernement absolu à Naples. Pour la contenir, la France proposa la réunion des grandes puissances, conformément aux protocoles d'Aix-la-Chapelle, projet qui reçut l'adhésion de l'empereur Alexandre.

La Conférence se réunit à Troppau au mois d'octobre 1820. Les deux empereurs et le prince royal de Prusse y arrivèrent avec leurs ministres le 20 octobre. (Le roi de Prusse, retenu par la maladie, n'arriva que plus tard.) L'Angleterre fut représentée par son ambassadeur à Vienne, lord Stewart, et la France par le comte de la Ferronnays et le marquis de Caraman, ses ambassadeurs à Saint-Pétersbourg et à Vienne. Dès l'ouverture du Congrès, le prince de Metternich présenta un mémoire dans lequel il proposait le rétablissement de l'autorité absolue du roi Ferdinand par les armes autrichiennes. Il invoqua à l'appui de sa proposition un article du traité secret du 12 juin 1815 entre l'Autriche et le roi Ferdinand, aux termes duquel celui-ci s'engageait à ne tolérer dans son royaume aucune innovation en contradiction avec les anciens principes monarchiques ou avec le régime dont l'empereur d'Autriche dotait ses provinces italiennes. L'opposition française, à laquelle s'associa l'empereur Alexandre, força le prince de Metternich à ne pas se prévaloir de son traité et à reconnaître que le roi Ferdinand était

libre d'accorder à ses sujets la constitution qu'il lui conviendrait. Cette concession n'était du reste pas très pénible pour le ministre autrichien, car il savait bien que le roi se garderait de faire usage de son droit, son autorité absolue étant une fois rétablie. On résolut d'inviter le roi Ferdinand à se joindre aux souverains réunis. Pour lui rendre le voyage moins pénible, on décida en même temps de transférer le Congrès dans la ville de Laybach.

En attendant l'arrivée du roi, le prince de Metternich s'appliqua avec une rare habileté à gagner la confiance de l'empereur Alexandre, qui avait à cette époque encore quelques velléités libérales, se souvenant de son mot d'ordre de 1814: monarchie légitime et constitutionnelle. Il réussit à le déterminer à une déclaration collective des trois grandes puissances absolutistes affirmant plus énergiquement le principe de l'indépendance des souverains envers leurs sujets. Cette déclaration, envoyée sous forme de circulaire aux représentants de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, le 8 décembre 1820, était rédigée en ces termes : « Le système suivi de concert par la Prusse, l'Autriche et la Russie n'a rien de nouveau. Il est basé sur les mêmes maximes qui ont servi de fondement aux conventions qui ont cimenté l'alliance des États européens. L'union intime entre les Cours qui se trouvent au centre de cette confédération ne peut que gagner par là en force et en durée. L'alliance s'affermira par les mêmes moyens qu'ont mis en œuvre pour la former les puissances auxquelles elle doit son origine, et qui l'ont fait adopter peu à peu par toutes les autres, qui se sont convaincues de ses avantages plus que jamais incontestables. Du reste, il n'est pas nécessaire de prouver qu'aucune idée de conquête, qu'aucune prétention de porter atteinte à l'indépendance des autres gouvernements dans leur administration intérieure, ni enfin qu'aucun projet d'empêcher les améliorations sages, faites librement et compatibles avec le véritable intérêt des peuples

n'ont eu aucune part à la résolution des puissances. Elles ne désirent que conserver et maintenir la paix, délivrer l'Europe du fléau des révolutions et détourner ou abréger les maux qui naissent de la violation de tous les principes de l'ordre et de la morale. »

Les trois souverains affirmaient de nouveau leur compétence pour le règlement des difficultés entre les princes et leurs sujets, en manifestant leur ferme intention de maintenir partout la pleine liberté des rois légitimes contre toute contrainte. Un souverain portait-il plainte contre ses sujets? il devait être écouté, car s'il avait pu faire ce qui lui convenait, il ne serait pas venu se plaindre. Donnait-il son approbation aux faits accomplis, prêtait-il solennellement le serment de respecter la nouvelle loi de son pays? les souverains alliés se réservaient la faculté de le délier du serment, croyant peut-être que la foi jurée à la populace révoltée ne comptait ni devant Dieu, ni devant les hommes, de même que les papes affirmaient autrefois que la foi jurée aux infidèles n'obligeait en rien. Se serait-il trouvé, par hasard, une tête sacrée regardant le parjure comme indigne d'elle et déterminée à maintenir le compromis signé avec ses sujets à l'heure du danger? les alliés affirmaient leur droit d'examiner si les améliorations projetées étaient « sages », et si elles étaient « compatibles avec le véritable intérêt des peuples ». Lord Castlereagh pouvait dire avec raison, sans s'indigner, il est vrai, et c'est ce que nous regrettons, que c'était là une monarchie universelle, proclamée et mise en exécution collectivement par les trois mêmes puissances qui s'étaient partagé la Pologne.

Le Congrès reprit ses séances à Laybach, au mois de janvier 1821. Les représentants des grandes puissances furent les mêmes, à l'exception toutefois du roi de Prusse, alors absent, et de M. de Blacas, adjoint à la représentation française. Les États italiens, invités à se faire représen-

ter dans le Congrès, répondirent tous à cette invitation.

Avant de se rendre à Laybach, le roi Ferdinand avait publié un rescrit dans lequel il déclarait que son voyage n'avait d'autre but que d'empêcher la guerre et d'assurer le maintien de la Constitution. Arrivé à Laybach, il ne tarda pas à prendre une attitude absolument opposée : tout ce qu'il avait fait à Naples était, disait-il, l'effet de la contrainte. D'après le programme rédigé par les trois alliés, le roi devait servir de médiateur pacifique entre les puissances et son peuple. Il devait écrire à son fils une lettre invitant le Parlement napolitain à renoncer aux institutions révolutionnaires et à se soumettre à son autorité absolue, comme c'était la volonté des puissances. Les représentants des puissances à Naples reçurent l'ordre d'appuyer la lettre royale et de faire comprendre que l'abandon de la constitution révolutionnaire pourrait seul empêcher la guerre. En même temps il fut décidé que le royaume serait provisoirement occupé par une armée autrichienne, parce que, disait-on, c'était le seul moyen d'assurer le maintien de l'ordre à Naples.

La Chambre napolitaine repoussa ces propositions comme étant « inconciliables avec la dignité, l'honneur et l'indépendance de la nation napolitaine ». L'intervention armée de l'Autriche fut exécutée au mois de mars, presque sans résistance. Le même sort fut bientôt réservé à la Sardaigne, où la révolution militaire avait à son tour proclamé la Constitution de Cadix, pendant la durée même du Congrès de Laybach.

L'Espagne ne devait pas non plus échapper au sort des pays révoltés en Italie. En vain le parti constitutionnel déploya-t-il dans sa victoire une grande modération, d'autant plus admirable que, sous le règne absolu du roi Ferdinand VII, « l'Espagne semblait être devenue un de ces empires de l'Orient, jouets du plus stupide et du plus ignorant despotisme. » Déjà, aux Congrès de Troppau et de Lay-

bach, l'empereur Alexandre manifestait le désir de voir la France accomplir en Espagne la même œuvre qu'avait entreprise l'Autriche en Italie. Ce projet n'échoua que grâce à l'opposition du parti modéré qui était alors au pouvoir. La question espagnole fut réservée pour le prochain Congrès qui allait se réunir à Vérone en novembre 1822.

Avant de passer aux résolutions prises par ce Congrès, il est de toute nécessité de s'arrêter sur deux changements importants et en sens inverse, qui s'étaient produits, dans l'intervalle des deux Congrès, en Angleterre et en France.

L'Angleterre s'était toujours abstenue de toute participation active à la politique de la Sainte-Alliance. Au Congrès de Troppau, son représentant n'avait pris aucune part aux délibérations, et à Laybach il avait même fait des réserves formelles au sujet du droit que s'étaient arrogé les puissances alliées d'intervenir dans les affaires intérieures des États indépendants. Le 12 janvier 1821, lord Castlereagh avait proclamé dans une circulaire rédigée, il est vrai, en termes obscurs et vagues, que le principe de la non-intervention était la seule règle de conduite du gouvernement britannique. Cependant cette attitude n'inquiéta point les trois puissances absolutistes, non seulement à cause de l'isolement de l'Angleterre, mais encore et surtout parce qu'on était convaincu que toutes ces protestations n'étaient faites que par égard pour le Parlement anglais. Lord Castlereagh était en effet personnellement dévoué à la politique du prince de Metternich à tel point que celui-ci le considérait comme un autre « soi-même ». On comprend, dès lors, quelle devait être l'influence de la disparition de ce ministre anglais (1) et son remplacement par M. Canning, qu'on savait résolu à appliquer énergiquement la politique de la non-intervention, répondant

(1) Lord Castlereagh, devenu par la mort de son père marquis de Londonderry, s'était suicidé le 12 août 1822.

seule aux sentiments manifestés par l'opinion publique de son pays.

En France, au contraire, le gouvernement du parti modéré qui, sans protester contre la politique de l'intervention des puissances absolutistes,se tenait à l'écart, avait perdu du terrain, et le parti ultra-royaliste avais acquis une grande influence dans la conduite des affaires du pays. Ce parti demandait à grands cris l'intervention en Espagne pour le rétablissement du principe monarchique, espérant que cette intervention produirait en France un mouvement favorable à ses intérêts. Les deux principaux représentants de la France au Congrès de Vérone, de Montmorency et Châteaubriand, appartenaient à ce parti.

A Vérone, l'empereur Alexandre insistait avec une véritable passion pour en finir rapidement avec la révolution espagnole. Il projetait en ce moment une alliance intime entre la cour de Russie et la famille des Bourbons, et c'est peut-être là qu'il faudrait chercher la cause principale de son horreur pour le régime constitutionnel espagnol. L'attitude belliqueuse prise par les plénipotentiaires français qui dépassèrent singulièrement leurs instructions pacifiques était en partie motivée par cette même raison. Le prince de Metternich sentait bien ce danger, et lui, le véritable champion des idées absolutistes, se montrait froid pour le rétablissement «du seul principe salutaire» en Espagne. Il n'osait pas prêcher ouvertement contre une entreprise qui rentrait dans ce qu'on commençait déjà à appeler « son système », mais il émettait des doutes sur son opportunité, se défiant du peu d'attachement de l'armée française au drapeau blanc des Bourbons, et affectant d'y voir de graves dangers pour la dynastie française et pour l'ordre européen.

Toutes ces manœuvres, de même que la vive opposition du plénipotentiaire anglais, le duc de Wellington, furent inutiles. Les quatre puissances continentales résolurent l'envoi

de notes séparées à Madrid, pour inviter le gouvernement espagnol à rendre au roi sa liberté d'action. Dans le cas où ce gouvernement n'acquiescerait pas à cette demande, elles déclaraient devoir rappeler leurs agents diplomatiques.

Ces mesures devaient conduire nécessairement à la guerre contre l'Espagne, et par la nature des choses la France devait être chargée de cette guerre. Le Gouvernement espagnol ayant repoussé catégoriquement les représentations des quatre puissances, le message d'ouverture des Chambres françaises annonça en ces termes l'intervention en Espagne: « La guerre ne sera entreprise que pour conquérir la paix que l'état de l'Espagne rendrait impossible. Que Ferdinand VII soit libre de donner à ses peuples les institutions qui ne peuvent venir que de lui, et qui, assurant leur repos, dissiperaient les justes inquiétudes de la France; dès ce moment, les hostilités cesseront, j'en prends devant vous, Messieurs, le solennel engagement. »

Le succès de l'armée française fut complet et rapide, et le roi Ferdinand VII recouvra son pouvoir absolu par l'entremise du gouvernement constitutionnel de la France.

La période des trois Congrès fut l'âge d'or du règne de la Sainte-Alliance. Son dernier et le plus éclatant triomphe en Espagne portait pourtant en même temps le germe de sa décadence. L'intervention française en Espagne provoqua des protestations énergiques de la part des libéraux dans les deux Chambres françaises. Dans les Chambres anglaises, ce fut un véritable torrent d'indignation et de colère. M. Brougham se laissa aller jusqu'à s'écrier « que l'histoire ne connaissait pas de ministres plus perfides, plus menteurs, plus étrangers à toute notion de bonne foi et d'honneur que ceux du roi de France ». M. Canning, lui-même, n'hésitait pas à reconnaître l'illégitimité de « l'agression française », et à déclarer que si l'Angleterre ne s'y opposait pas matériellement, c'est que son isolement était pour elle une cause d'abs-

tention. Peu de temps après, le Gouvernement anglais déclara qu'il ne participerait plus désormais à aucun congrès qui aurait pour but le règlement des affaires intérieures des États indépendants. L'Angleterre rompait définitivement avec la Sainte-Alliance.

La Sainte-Alliance était une contre-partie de la Révolution française. Pour justifier la violation flagrante des principes de l'indépendance des États, base fondamentale du Droit international, les monarques et la diplomatie de l'époque démontraient que la Révolution s'était servie et se servait encore du même procédé. Ils se disaient dans la nécessité d'opposer à l'organisation internationale des révolutionnaires la contre-organisation des souverains pour la défense du principe de légitimité restauré en 1815. La déclaration des trois puissances du 12 mai 1821 s'exprimait ainsi : « Le plan d'une subversion générale était tracé. Partout le mal a présenté le même caractère, partout un même esprit dirigeait ces funestes révolutions. » Leur dépêche-circulaire, adressée de Vérone le 14 décembre 1822, affirmait de nouveau la solidarité de toutes les révolutions qui éclataient sur les différents points du continent européen : « Ce que l'esprit révolutionnaire avait entrepris dans la Péninsule hispanique, ce qu'il avait tenté en Italie, réussissait à l'extrémité orientale de l'Europe. Au moment même où les insurrections militaires qui avaient éclaté à Naples et à Turin lâchaient pied à l'approche d'une armée régulière, la Révolution lançait un de ses brandons sur l'empire ottoman. La coïncidence de ces faits ne pouvait laisser place à aucun doute sur l'identité des causes qui les avaient produites. L'apparition du mal sur tant de points différents, le fait que partout il se montrait sous les mêmes formes et parlait le même langage, bien qu'il n'éclatât pas toujours sous les mêmes prétextes, indiquait trop clairement le foyer commun où il prenait naissance. » Dans un mémoire secret que le prince de Metternich adressait de Vérone à l'empereur

Alexandre (le mémoire est sans date), pour lui proposer la création à Vienne d'un comité central des trois puissances du Nord, afin de se mettre en mesure de surveiller les agissements des révolutionnaires, il insistait encore sur ce fait que le parti révolutionnaire les avait devancés. « La nationalité, les limites politiques, tout a disparu, dit-il, pour la secte. C'est, sans aucun doute, à Paris qu'est établi aujourd'hui le comité directeur des radicaux de l'Europe entière, et chaque jour contribuera davantage à démontrer la vérité de ce fait (1). »

Le spectre de la Révolution faisait reléguer au second plan toutes les ambitions jalouses, tous les désirs opposés d'agrandissement et d'expansion que nourrissaient les souverains. Ils serraient leurs rangs pour la défense de la vieille société qui, minée par la Révolution, craquait de tous les côtés. Pour empêcher son effondrement, ils imposaient un repos général et absolu, et se tenaient prêts à sévir contre toute secousse, soit qu'elle ébranlât l'ordre international, soit qu'elle menaçât de renverser le frêle édifice construit par un tyranneau quelconque. La société devait rester pétrifiée dans l'état où l'avaient laissée les traités de 1815. L'association des plus puissants souverains se portait garante de la légitimité. Or, la légitimité ne reconnaissait que ce qui avait été librement consenti par les souverains, et il y avait tout lieu de croire que les souverains ne feraient pas grand usage de ce droit d'initiative.

La politique de la Sainte-Alliance, il est vrai, avait proscrit de l'Europe pour une longue série d'années les guerres de conquête. Cependant ce grand mérite, que ses partisans ne cessent pas d'invoquer, ne tendait qu'à la consécration des iniquités consommées en 1814 et 1815. La Sainte-Alliance condamnait toutes les nations à subir les gouverne-

(1) Mémoires de Metternich, t. III, p. 423.

ments qui leur avaient été octroyés après la catastrophe finale de la Révolution française, soit que les revendications populaires s'élevassent contre les actes d'un arbitraire odieux, comme en Espagne, soit même que la révolte éclatât contre le joug séculaire des conquérants barbares, comme en Grèce. C'était la politique de conservation poussée à ses extrêmes.

Les divergences de vues dans la question d'Orient causèrent un certain refroidissement, dès 1824, entre la Russie et l'Autriche. Les deux puissances, rompant la solidarité résultant de leurs principes gouvernementaux, cherchèrent chacune de son côté des alliances pour faire prévaloir leurs intérêts opposés. L'alliance de la Russie, de la France et de l'Angleterre pour l'émancipation de la Grèce ne devait être que le prélude d'une alliance intime entre la France et la Russie, en vue du remaniement de la constitution territoriale en Orient et en Occident. La Révolution de juillet empêcha l'exécution de ce plan et, brouillant pour longtemps la France et la Russie, elle fit revenir celle-ci à ses anciennes relations intimes. La Sainte-Alliance fut reconstituée, mais la crise précédente l'avait paralysée pour toujours.

La Révolution de juillet, en renversant la dynastie des Bourbons, constituait la plus flagrante violation des traités de 1815. La secousse qu'elle donnait à l'ordre international établi par le Congrès de Vienne et au régime absolutiste restauré par la Sainte-Alliance était bien autrement vigoureuse que celles qui se faisaient ressentir au lendemain des révolutions espagnole et napolitaine. Ses contre-coups furent ressentis dans presque tous les États européens et les révolutionnaires de tous les pays se réclamèrent de son prestige. A Bruxelles, le cri de ralliement fut : « Imitons les Parisiens. » La proclamation du comité révolutionnaire adressée aux Milanais disait : « Citoyens de la Lombardie, faites comme la France. » Et à Bologne le président du gouverne-

ment révolutionnaire s'écriait : « La postérité placera les trois journées de juillet à côté des six jours de la création. » Et cependant les trois Cours, reformant au premier signal du danger leur union, prirent le parti de se tenir sur la défensive. Le 6 août 1830, le prince de Metternich et le comte de Nesselrode signèrent à Carlsbad un arrangement ainsi conçu : « Adopter pour base générale de notre conduite de ne point intervenir dans les démêlés intérieurs de la France, mais de ne point souffrir, d'un autre côté, que le Gouvernement français porte atteinte ni aux intérêts matériels de l'Europe, tels qu'ils sont établis et garantis par les transactions générales, ni à la paix intérieure des divers États qui la composent (1). » Les trois puissances absolutistes ne se trompaient pourtant pas sur la gravité du danger que présentait cette révolution; bien au contraire, on se l'exagérait, peut-être. Le 1er décembre 1830, le prince de Metternich écrivait au comte de Nesselrode : « Ma pensée la plus secrète, au reste, est celle que la vieille Europe est au commencement de la fin. Décidé à périr avec elle, je saurai faire mon devoir. »

Le roi Louis-Philippe ayant donné l'assurance que la France respecterait les traités de 1815 (en tant que ces traités touchaient les relations extérieures de la France), les monarchies européennes ne tardèrent pas à le reconnaître et à renouer avec la France les relations diplomatiques momentanément suspendues. Et ce n'était pas le seul sacrifice auquel devait se résigner la Sainte-Alliance. La France proclamait à son tour le principe de la non-intervention comme règle de conduite, et déclarait en outre qu'elle ne souffrirait aucune intervention dans les pays où ses intérêts étaient directement en jeu, tels que la Belgique, la Suisse et le Piémont. Le prince de Metternich protesta bien contre « la prétention du Gouvernement français d'intro-

(1) Cet arrangement est connu sous le nom de « chiffon de Carlsbad ». La Prusse y donna son adhésion.

duire pour sa convenance un nouveau droit des gens, dont on n'avait jamais entendu parler, et qui était purement et simplement le renversement de toutes les règles qui avaient jusqu'alors présidé à la politique des états européens ». Mais il se garda bien de faire usage de cette réserve et la révolution belge put suivre tranquillement son cours et sortir triomphante, grâce à l'appui matériel qui lui fût prêté par la France. L'Autriche exerça son prétendu droit pour le maintien de l'ordre légitime dans les États italiens autres que le Piémont, et encore, lorsqu'en 1832 elle envoya pour la seconde fois ses troupes dans les Légations, Casimir Périer fit occuper Ancône par un régiment français, pour tenir un gage contre l'abus des interventions autrichiennes.

Lés trois Cours du Nord essayèrent, en octobre 1833, de relever leur autorité par les Conférences de Münchengraetz, qui restèrent sans aucune influence surtout à cause de l'attitude hésitante de la Prusse. L'Angleterre et la France répondirent à cette manifestation en jetant un nouveau défi aux puissances absolutistes. Le 22 avril 1834, elles signèrent le traité de la quadruple Alliance avec l'Espagne et le Portugal, en garantissant les gouvernements constitutionnels de dona Isabelle et de dona Maria contre les prétendants, don Carlos et don Miguel, champions des principes légitimistes. Lord Palmerston déterminait le véritable sens de ce traité par ces paroles : « Nous regardions cette question comme n'impliquant pas simplement le choix entre un souverain et un autre, mais entre le principe absolutiste et le principe constitutionnel. »

En 1847, lors de la solution, par la voix des armes, de la question de *Sonderbund* en Suisse, les trois grandes puissances absolutistes, d'accord avec la France, cette fois-ci, essayèrent d'arrêter les progrès du radicalisme par des démarches collectives. Le résultat final fut un piteux échec pour les puissances. Le prestige de la Saint-Alliance s'y

était perdu irremédiablement, et un an après, en 1848, sa banqueroute fut proclamée définitivement. La Révolution de février jeta une véritable terreur dans les Cours européennes. On crut à un retour de 1793, et cependant on n'osa pas bouger. Lorsque, le 7 mars, le Gouvernement français demanda la reconnaissance de la république, le prince de Metternich proposa de ne plus prendre de résolutions isolées à cet égard, et de commencer par répondre que les Cours alliées se concerteraient entre elles sur cette question. Il conseilla ensuite de l'accorder en la subordonnant au respect des traités existants, car il ne doutait pas que toutes les puissances fussent d'acord « sur l'inadmissibilité d'une intervention quelconque dans le règlement des affaires intérieures de la France ». Quelques jours après, le 13 mars 1848, le ministre autrichien abandonnait le pouvoir devant la révolution qui avait atteint son pays. Le plus vieux champion du Droit divin, l'âme de la Sainte-Alliance, fut ainsi englouti par les flots toujours montants de la démocratie. L'empereur Nicolas, comprenant toute l'importance de cette chute, lui écrivait le 23 mars (4 avril) 1848 : « Nous voyons disparaître avec vous tout un système de relations d'idées, d'intérêts et d'action commune que, dans la nouvelle voie où va entrer désormais la monarchie autrichienne, et nonobstant la bonne volonté de ses gouvernants, il sera bien difficile de retrouver au même degré sous une autre forme. Selon vos paroles, mon prince, la force irrésistible des choses l'a voulu ainsi (1). »

Le coup d'État du 2 décembre porta une dernière atteinte à la Sainte-Alliance en détruisant la base même du système qui avait commencé, avant de garantir le pouvoir de tous les princes légitimes, par la proscription expresse de la famille des Bonapartes. En 1822, Canning, tout en protes-

(1) Mémoires de Metternich, t. VII, p. 608.

tant contre les interventions dans les affaires intérieurs des États indépendants, n'hésitait pas à former une seule exception à ce principe, concernant les Bonapartes. « L'engagement spécifique, écrivait-il à sir H. Wellesley, ambassadeur anglais à Vienne, d'intervenir en France dans le cas spécifié de tentative pour occuper le trône de ce royaume, fait par ou pour quelque membre de la famille des Bonapartes, est le seul cas d'exception que je connaisse. » Eh bien, lorsque, le 2 décembre 1851, ce cas exceptionnel se présenta, les puissances signataires du traité du 20 novembre signèrent le protocole secret du 3 décembre 1852, dans lequel elles déclarèrent que, vu les circonstances, « le changement survenu dans la forme du gouvernement en France concernait un régime intérieur, et que, fidèle au principe de ne point s'ingérer dans les affaires domestiques de ce pays, les autres puissances ne se croyaient pas appelées à se prononcer sur ce changement (1) ». Les puissances se dérobaient donc en prétextant un changement dans les circonstances. En effet, les circonstances étaient bien changées. A l'arrivée des premières nouvelles de la Révolution de février, le prince de Metternich s'était écrié : « Quelle leçon reçoit le monde ! » et le monde avait tiré quelque profit de cette terrible leçon !

2. — POLOGNE.

Dès le commencement du XVIIe siècle, la Pologne tombait en pleine décadence. Dans le grand procès débattu dans toute l'Europe entre la royauté et l'aristocratie féodale, c'est cette dernière qui resta victorieuse en Pologne, et c'est elle qui porte la principale responsabilité de la déchéance politi-

(1) F. H. Geffcken. *La Bulgarie et le Droit d'intervention. Revue Internationale*, 10 janvier 1887.

que de la nation polonaise. Aux siècles de Louis XIV, de Frédéric et de Catherine, l'anarchie féodale de la Pologne était un véritable anachronisme politique. Le beau royaume polonais était une proie toute indiquée pour ses jeunes et vigoureux voisins.

Après de longues luttes soutenues contre la Russie, la Pologne dut subir définitivement, vers le milieu de XVIII[e] siècle, le protectorat de son adversaire. En 1764, Stanislas Poniatowsky, un des plus chers et des plus anciens favoris de Catherine, fut élu roi de Pologne, grâce à la puissante protection de l'impératrice. En 1768, pour assurer l'action dissolvante de la constitution polonaise contre toute tentative de réforme, la Russie signa avec la Diète polonaise un traité garantissant le maintien de la constitution existante et promettant de défendre l'intégrité polonaise contre toute attaque. En récompense de ce service, elle se faisait accorder la protection des sujets polonais appartenant à la religion orthodoxe-grecque.

L'impératrice Catherine poursuivait l'exécution d'autres grands projets ; elle voulait, par l'annexion de la Moldavie et de la Valachie, s'établir sur le Danube, en même temps qu'elle s'établissait sur la Vistule. Ce projet étant mal vu par l'Autriche, Frédéric II saisit cette occasion pour reconcilier les deux puissances allemandes, et pour décider l'Autriche à procéder à un partage de la Pologne, seul moyen, pour lui, d'obtenir quelques provinces qu'il jugeait indispensables à la solidité de la Prusse. L'ambitieux Joseph II fit taire facilement les scrupules de Marie Thérèse. « Elle pleurait, écrivait Frédéric, mais elle prenait toujours », et bientôt le grand roi eut peine à modérer la gloutonnerie autrichienne.

Le premier partage, de 1772, fut ainsi l'œuvre conçue par Frédéric. Cependant l'idée de partager la Pologne entre ses voisins n'était pas nouvelle. On cite déjà des propositions de ce genre dans le courant du XVII[e] siècle ; la première, pa-

raît-il, était due à Charles-Gustave de Suède et date de 1654. Il est à remarquer que, en même temps que Frédéric préparait l'exécution du partage, il ne se faisait aucune combinaison diplomatique en vue de la formation ou de la dissolution des alliances, sans qu'on n'offrît à l'un quelconque des voisins de la Pologne un lambeau de son territoire.

Les conditions du premier partage furent arrêtées entre la Prusse et la Russie le 17 février 1772. La convention formelle fut signée à Saint-Pétersbourg, le 25 juillet, et, le 22 août, l'Autriche y accéda par un acte séparé. Ce premier partage enleva à la Pologne 5.000.000 d'habitants.

Les trois copartageants demandèrent à la Diète polonaise de confirmer ce démembrement par un traité de cession. Le roi Stanislas ayant résisté plus qu'on ne s'y attendait, ils exprimèrent leur étonnement et leur indignation, reprochant au roi de vouloir « lasser la patience des trois puissances voisines sur la justice qu'elles réclamaient de la République et de tâcher par des lenteurs insidieuses de soumettre la légitimité de leurs droits à toutes les vicissitudes des événements (1). » La pression devenant de plus en plus grande, il se trouva enfin en 1775 une majorité dans la Diète pour prêter les mains au suicide demandé par les puissances.

Ce même traité accorda la garantie des trois puissances pour l'intégrité de ce qui restait encore de la Pologne et pour la constitution existante dans la République, notamment pour le *liberum veto* et pour la royauté élective. C'était conserver un prétexte pour se mêler aux affaires intérieures de la Pologne, et en même temps l'obligation pour ce malheureux pays de garder les institutions qui devaient consommer nécessairement sa ruine. Enfin, pour faciliter, au besoin, son égorgement, le traité limitait son armée au chiffre de 30,000 hommes.

(1) Déclaration autrichienne du 20 janvier 1773. F. Martens, *Recueil des traités faits par la Russie*, t. II, p. 37.

Les patriotes polonais finirent par comprendre où les conduisaient leurs institutions anarchiques , et se décidèrent à saisir la première occasion pour s'en débarrasser. Cette occasion ne tarda pas à se présenter. Poursuivant la réalisation de leur grand programme politique, Catherine II et Joseph II avaient, en 1787, ouvert la campagne contre la Turquie. La question du maintien de l'empire ottoman étant déjà devenue, pour la diplomatie européenne, une base fondamentale de l'équilibre, l'Angleterre et la Prusse s'allièrent pour empêcher son partage entre les deux grandes puissances. Le chancelier prussien, Hertzberg, pour embarrasser les deux conquérants, encouragea par tous les moyens possibles les Polonais à poursuivre l'exécution de leurs projets patriotiques. L'agent prussien de Varsovie leur écrivait « qu'ils pouvaient s'attendre fermement à ce que Sa Majesté leur accorderait tout l'appui nécessaire pour maintenir l'indépendance, la liberté et la sûreté de la Pologue ». La Diète qui s'était réunie à Grodno fut entraînée par ces encouragements et vota l'armement de 100,000 hommes.

Catherine notifia à la Diète qu'elle considérait « comme une violation des traités le moindre changement fait à la constitution de 1775 ». L'agent prussien déclara au contraire que son maître était prêt à tout faire « pour assurer l'indépendance de la République, sans vouloir d'ailleurs s'immiscer dans ses affaires intérieures, ni gêner la liberté de ses mouvements, laquelle il garantira de son mieux ». La Diète répondit à Catherine par une sommation de retirer ses troupes du territoire de la République, et elle se déclara en permanence jusqu'à l'accomplissement de la réforme constitutionnelle. En même temps, elle signa un traité d'alliance avec la Prusse, par lequel celle-ci prenait l'engagement de s'opposer à toute prétention d'une puissance étrangère de s'immiscer dans les affaires intérieures de la Pologne. L'enthousiasme général gagna le roi Stanislas, qui passa défini-

vement du côté des patriotes et montra nne abnégation personnelle digne de tout éloge. Le 3 mai 1791, il parut à la Diète suivi d'une forte escorte militaire et, après avoir exposé les dangers que courait la Pologne, il déclara que l'unique salut était dans l'adoption d'une constitution solide. Il soumit séance tenante un projet en 12 articles qui fut accepté par acclamation. La nouvelle constitution contenait la suppression du *liberum veto*, l'hérédité de la couronne dans la maison de Saxe, la formation des deux Chambres et d'un ministère responsable.

Mais bientôt la Russie et l'Autriche signèrent la paix avec la Porte. Le but de la diplomatie prussienne était ainsi atteint et tout l'intérêt qu'elle portait à la résurrection polonaise tomba. Imbus des principes du grand Frédéric, les hommes d'État prussiens ne se firent aucun scrupule d'entrer, dès que l'occasion s'en présenta, en pourparlers avec la Russie pour un nouveau partage de la Pologne, qui devait assurer à la Prusse les deux villes de Thorn et de Dantzig, ardemment convoitées depuis longtemps. Lorsque la Diète s'adressa pour les secours promis, elle obtint la réponse que la nouvelle constitution du 3 mai 1791 était postérieure au traité d'alliance (qui portait la date du 29 mars 1790), et que, par conséquent, elle ne pouvait pas servir de *casus fœderis*. Les armées russes entrèrent en Pologne au mois de mai 1792, pour soutenir le parti opposé à la réforme (confédérés de Targovice), et les armées prussiennes les y suivirent bientôt. L'acte du second partage fut signé par les deux envahisseurs, le 22 janvier 1793.

Le préambule de ce traité était ainsi conçue : « Les deux Cours contractantes ont trouvé des motifs de sollicitude d'autant plus vive qu'elles ont reconnu à des signes certains ce même esprit d'insurrection et d'innovations dangereuses qui règne maintenant en France, prêt à éclater dans le royaume de Pologue, voisin immédiat de leurs possessions

respectives. » Les territoires pris à la Pologne sont ensuite présentés par le traité comme des indemnités pour les frais de guerre contre la France, et pour les autres causes qui forcent les contractants à tenir leurs armées mobilisées sur le pied de guerre. Comme récompense de l'acquiescement de l'Autriche, les deux copartageants s'engagent à faciliter et à procurer l'échange des États héréditaires autrichiens des Pays-Bas contre la Bavière. Le second partage coûta à la Pologne plus de 6.000.000 d'habitants.

La révolution éclata de nouveau l'année suivante (mars 1794), ayant pour chef le fameux Kosciusko, et aboutit, après une sanglante répression, au troisième partage. Les pourparlers s'engagèrent dès le mois de juillet entre les trois Cours, mais l'acte de partage du 3 janvier 1795 ne fut signé qu'entre la Russie et l'Autriche. De vives discussions s'étant élevées entre l'Autriche et la Prusse au sujet de Cracovie et de Sandomir, et la Russie ayant donné son appui à la première, la Prusse refusa sa participation, mais ne persista dans son refus que jusqu'au 24 octobre de la même année.

La Convention définitive qui faisait disparaître le glorieux nom de la Pologne de la liste des États européens est du 15 (26) janvier 1797. Son article séparé et secret était ainsi conçu : « La nécessité d'abolir tout ce qui peut rappeler le souvenir de l'existence du royaume de Pologne lorsque l'anéantissement de ce corps politique est effectué, ayant été reconnue par les deux Cours impériales, aussi bien que par S. M. le roi de Prusse, les hautes parties contractantes sont convenues et s'engagent de ne jamais faire insérer dans leur intitulé, et respectivement pour les trois Cours, la dénomination ou désignation de royaume de Pologne, qui demeurera, dès à présent et pour toujours, supprimée; toutefois, il leur sera libre d'employer les titres partiels qui leur appartiennent respectivement du chef des différentes provinces de ce royaume qui sont passées sous leur domination. »

Le partage de la Pologne a été justement flétri comme l'acte le plus odieux de l'époque moderne. Il n'est pas sans doute l'unique exemple d'oppression dans le passé ni dans le présent. Et cependant l'attentat commis sur la nation polonaise mérite une place à part dans l'histoire. « C'est, écrivait Frédéric, le premier exemple que l'histoire fournisse d'un partage réglé et terminé paisiblement entre trois puissances. » Cette entente paisible pour le dépouillement d'un peuple était précisément ce qu'il y avait de plus scandaleux, et c'est elle qui rendait l'avenir encore plus incertain pour la liberté des nations.

En 1807, Napoléon ressuscita la Pologne en créant, par le traité de Tilsitt, le grand-duché de Varsovie. Le nouvel État se composait presqu'en totalité des provinces qui étaient échues à la Prusse dans des partages antérieurs. Une petite partie, avec la ville de Cracovie, fut enlevée à l'Autriche, et la Russie, dont Napoléon faisait en ce moment le pivot de sa politique, n'eut presque pas de sacrifice à supporter. Pour donner plus de solidité à sa création, Napoléon revint sur la combinaison du passé qui consistait en une union personnelle entre la Saxe et le Duché.

Ce nouvel État polonais n'eut qu'une existence très éphémère. A la chute de l'Empire, il fut classé, avec les autres États protégés de la France, dans les territoires vacants. C'est même lui qui, avec la Saxe, faillit faire échouer l'œuvre du Congrès de Vienne.

La Prusse et la Russie s'étaient mises d'accord sur le sort de ces deux pays. La première cédait à la seconde le droit de s'annexer tout le duché de Varsovie, en se faisant promettre comme dédommagement, pour la perte qu'elle en subissait, l'annexion de la Saxe. Cet arrangement était en désaccord avec les traités de Kalisch (28 février 1813), de Reichenbach (15 juin 1813) et de Toeplitz (9 septembre 1813), dans lesquels les trois anciens copartageants, en se coalisant

contre Napoléon, stipulaient que le Duché serait de nouveau réparti entre eux. Le succès ayant dépassé toutes les espérances que les alliés pouvaient nourrir lors de la conclusion de ces traités, l'empereur Alexandre revint sur ses premiers engagements et manifesta l'intention de réparer les iniquités des précédents partages. Cette réparation consistait à se faire céder tout le Duché, en se réservant le droit d'en former un royaume polonais uni à la Russie.

Les négociations entre les puissances alliées à ce sujet commencèrent avant la réunion du Congrès. Lord Castlereagh prit les devants, en engageant une correspondance directe avec l'empereur de Russie. Dans sa lettre du 12 octobre 1814, le ministre anglais précise nettement le point de vue auquel se plaçaient les alliés, au nom desquels il agissait. « Ils (les alliés), dit-il, ne désirent pas que les Polonais soient humiliés ou privés d'un système d'administration doux, conciliant et conforme à leurs besoins. Ils ne désirent pas non plus que Votre Majesté prenne des arrangements qui restreindraient son autorité souveraine sur ses propres provinces. Tout ce qu'ils désirent, c'est que, pour le maintien de la paix, Votre Majesté procède graduellement à l'amélioration du système d'administration de la Pologne, et que, à moins d'être décidé pour le rétablissement entier et l'indépendance complète, vous évitiez une mesure qui, sous un titre plus éminent, répandrait l'alarme en Russie et dans les pays voisins, et qui, tout en flattant l'ambition d'un petit nombre d'individus des grandes familles, conférerait, dans le fait, moins de liberté et de prospérité réelles qu'un changement mesuré et plus modeste dans le système administratif du pays. »

L'Angleterre, la France et surtout l'Autriche voyaient deux inconvénients dans le projet de la Russie. A leurs yeux, l'annexion du grand-duché de Varsovie donnait à cette puissance un agrandissement dangereux pour l'équilibre général, et

la résurrection du royaume polonais compromettait la sécurité des États voisins. Ils craignaient que le nouveau royaume n'exerçât une vive attraction sur les sujets polonais de l'Autriche et de la Prusse. Les deux mémoranda de lord Castlereagh, du 4 et du 14 octobre, insistent énergiquement sur ces deux points. Ils invoquent les engagements pris dans les traités précédents, qui, comme ceux de 1813 (de Kalisch, de Reichenbach et de Tœplitz), stipulent le partage du Duché entre les trois anciens copartageants, ou, comme celui de 1797, défendent à chacun d'entre eux de rétablir le nom de royaume de Pologne. Passant ensuite au devoir moral, dont parlait l'empereur Alexandre pour justifier ses projets, le ministre anglais déclarait que « si le devoir moral exigeait que la situation des Polonais soit améliorée par un changement aussi radical que le renouvellement de leur monarchie, que cette amélioration soit faite alors d'après le principe large et libéral de les rétablir réellement nation indépendante, au lieu d'en faire de deux tiers un instrument formidable dans les mains d'une seule puissance ». Il proposait une des trois solutions suivantes comme étant les seules acceptables par l'Autriche, la Prusse et les autres puissances : 1° La réunion entière et complète de toutes les provinces de l'ancienne Pologne, telle qu'elle était avant le premier partage, sous un souverain indépendant. Si un semblable arrangement était accepté par l'empereur Alexandre, l'Autriche et la Prusse étaient prêtes de leur côté à faire les sacrifices nécessaires. 2° Le rétablissement du royaume de Pologne tel qu'il était en 1791 pour le cas où l'empereur s'opposerait à la première solution comme exigeant un trop grand sacrifice territorial de la part de la Russie. 3° Ou enfin les deux puissances allemandes donneraient leur adhésion à un nouveau partage, pourvu qu'il fût équitable, si l'empereur repoussait toute idée de la résurrection d'une Pologne réellement indépendante.

L'empereur Alexandre refusa toutes ces alternatives. Il s'indigna même de l'opposition qu'on lui faisait. En présence de son attitude intransigeante, l'Autriche et l'Angleterre se retournèrent du côté de la Prusse pour lui faire rompre son lien de solidarité avec la Russie. Dans la note adressée au prince de Hardenberg, chancelier prussien, le 2 novembre 1814, le prince de Metternich propose que les deux États allemands s'entendent pour une action commune auprès de l'empereur de Russie, et qu'ils invitent lord Castlereagh à porter la parole en leur nom. Il expose les vues de l'Autriche sur la question polonaise et indique les trois solutions du mémorandum des ministres anglais. « Animée des principes les plus libéraux et les plus conformes à l'établissement d'un système d'équilibre en Europe, et opposée, depuis 1772, à tous les projets de partage de la Pologne, l'Autriche est prête à consentir au rétablissement de ce royaume libre et indépendant de toute influence étrangère, sur l'échelle de sa dimension avant le premier partage. Pour le cas où la Russie refuserait, comme le prince s'y attendait, cette solution ainsi que celle de la reconstitution sur l'échelle de 1791, il demandait le partage du Duché, en indiquant la Vistule comme frontière russe. Il concédait de plus à la Russie le droit d'organiser ses provinces polonaises comme elle l'entendait. Mais dans le cas où elle ferait renaître le nom du royaume de Pologne, il demandait que ce royaume fût nommé : royaume de la Pologne du Nord ou de l'Est, et il réservait la faculté, pour l'Autriche, de réunir ses provinces polonaises sous le nom de : Pologne du Sud. Une faculté analogue devait être laissée à la Prusse.

Lord Castlereagh, de son côté, pour détacher plus facilement la Prusse de la Russie, ne se fit pas scrupule de lui promettre la Saxe, si elle se rangeait à l'opinion des autres puissances relativement à la Pologne. Le prince de Metternich, qui tenait autant à empêcher l'établissement de la

Prusse à Leipsig que celui de la Russie à Cracovie, le laissa faire, sûr d'avance de son insuccès (1).

Le chancelier prussien, en réponse à ces avances, adressa à lord Castlereagh, le 7 novembre, un mémorandum secret, engageant vivement l'Autriche et l'Angleterre à céder au désir de l'empereur Alexandre sur la question politique de la reconstitution du royaume polonais, devinant bien que la Russie y trouverait dans l'avenir plutôt un élément de faiblesse que de force. « Plus j'y pense, disait-il, plus je suis de sentiment que de notre côté nous devons céder sur la question politique, parce que j'y vois beaucoup plus de profit que de danger pour le repos de l'Europe en général et pour les voisins de la Russie en particulier. Je vois la force et la puissance de celle-ci plutôt affaiblie qu'augmentée par ce nouveau royaume de Pologne, sous le sceptre du même souverain... En un mot, la conviction s'est formée dans mon esprit qu'en voulant empêcher l'emperenr de rétablir un royaume de Pologne sous son sceptre, nous travaillons contre notre propre intérêt... Décidons-nous à déclarer sans détour à l'empereur, qu'en renonçant à l'article secret du 15-27 janvier 1797, nous consentirons au rétablissement d'un royaume de Pologne, séparé de l'empire de Russie, auquel il joindrait toutes les provinces russes ci-devant polonaises, et donnerait une constitution à part, pourvu qu'il veuille se prêter à un arrangement territorial qui puisse nous contenter, et qu'il nous garantisse nos États polonais. »

Le Congrès de Vienne s'étant réuni et organisé dans l'intervalle, la question polonaise fut renvoyée à un comité spécial composé de représentants des trois puissances directe-

(1) Le prince de Talleyrand eut vent des démarches de lord Castlereagh et, pour les paralyser, il en fit de son côté dans le sens opposé en insinuant aux diplomates russes qu'il était prêt à céder en ce qui concernait la Pologne mais qu'il ne céderait jamais au sujet de la Saxe.

ment intéressées, et du représentant de l'Angleterre en qualité de médiateur. Le 30 décembre, les plénipotentiaires russes lui présentèrent un projet transactionnel. Le duché de Posen était cédé à la Prusse et quelques petites cessions territoriales étaient faites à l'Autriche ; les villes disputées de Cracovie et de Thorn étaient érigées en cités indépendantes et neutres sous la protection des trois puissances ; le reste du duché de Varsovie était dévolu à la Russie « *comme État uni auquel S. M. I. se réservait de donner une constitution nationale et l'extension des limites qu'elle jugerait convenable* ». Par une disposition spéciale « S. M. l'empereur de toutes les Russies, désirant faire participer tous les Polonais aux bienfaits d'une administration nationale, intercédait auprès de ses augustes alliés en faveur de leurs sujets de cette nation, en vue de leur obtenir des institutions provinciales conservant de justes égards pour leur nationalité et leur donnant une part dans l'administration de leur pays ». Les trois puissances se garantissaient réciproquement leurs possessions polonaises.

Le prince de Metternich présenta, le 3 janvier, un contre-projet autrichien. Son art. 1er disait que le duché de Varsovie, sauf les exceptions renfermées dans les articles suivants, « *serait réuni aux États de S. M. l'empereur de toutes les Russies, pour être possédé par elle en toute propriété et souveraineté.* » Les articles suivants stipulaient des cessions territoriales, un peu plus larges que dans le projet russe, pour l'Autriche et surtout pour la Prusse.

Ce même jour du 3 janvier, l'Angleterre, l'Autriche et la France signèrent un traité d'alliance dirigée spécialement contre les prétentions russes sur la Pologne et les prétentions prussiennes sur la Saxe. La Bavière et le Würtemberg donnèrent leur adhésion à ce traité.

L'attitude de la France hostile au projet russo-prussien et le mouvement qui se produisit dans toute l'Allemagne en

faveur du roi de Saxe obligèrent l'empereur Alexandre à faire de larges concessions pour ne pas retourner contre lui la coalition européenne, dont il avait été récemment le chef. Le projet russe du 30 décembre abandonnait déjà à la Prusse le grand-duché de Posen, rendant ainsi possible la reconstitution du royaume prussien dans son état de 1806, sans lui sacrifier complètement la Saxe. L'Autriche exigeait encore quelques petits sacrifices territoriaux que la Russie accorda sans difficulté. Mais ni le prince de Metternich ni lord Castlereagh ne soulevèrent la question de l'organisation politique de la Pologne. Ils abandonnèrent à l'empereur de Russie la pleine souveraineté sur le grand-duché de Varsovie, renonçant implicitement au bénéfice de l'article secret du traité du 15-26 janvier 1797.

De la part des deux puissances, c'était une concession faite dans l'intérêt de la paix en échange des cessions territoriales et de la garantie de leurs possessions polonaises, accordées par l'empereur Alexandre. « Sans doute, dit M. Thiers, si l'Autriche avait moins craint la guerre et si elle avait eu à ce sujet plus d'appui de la France, elle eût peut-être contesté le principe même de la reconstitution d'une Pologne, qui devait nécessairement être une Pologne russe. » Et en effet cette concession était faite bien à contrecœur. C'est surtout lord Castlereagh, qui, contrairement à l'opinion du prince de Hardenberg, la jugea pleine de périls pour l'avenir.

Le ministre anglais rédigea, le 12 janvier, une circulaire dans laquelle il donna son assentiment à l'arrangement intervenu, en exprimant toutefois son grand regret de ce qu'on avait laissé à la Russie le droit de reconstituer le royaume Polonais. « Dans le cours des discussions qui se suivent à Vienne, le soussigné a eu occasion de s'opposer plusieurs fois avec force, au nom de sa Cour, pour des motifs qu'il n'est pas nécessaire en ce moment de déduire, au rétablissement

d'un royaume de Pologne en union avec la Russie, et comme devant faire partie de cet empire.

« Le vœu que sa Cour a constamment manifesté a été de voir en Pologne un État indépendant, plus ou moins considérable en étendue, qui serait régi par une dynastie distincte, et formerait une puissance intermédiaire entre les trois grandes monarchies. Si le soussigné n'a pas eu l'ordre d'insister sur une semblable mesure, le seul motif qui ait pu le retenir a été la crainte de faire naître parmi les Polonais des espérances qui auraient pu devenir ensuite une cause de mécontentement, puisque, d'ailleurs, tant d'obstacles paraissent s'opposer à cet arrangement.

« L'empereur de Russie, ainsi qu'il a été déclaré, persistant d'une manière invariable dans son projet d'ériger en royaume, pour faire partie de son empire, la portion du grand-duché de Varsovie qui doit lui revenir, ainsi que tout ou partie des provinces polonaises qui appartiennent déjà à S. M. Impériale, et LL. MM. l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse, qui sont les plus immédiatement intéressés dans cet arrangement, ayant cessé de s'y opposer, il ne reste plus au soussigné, qui néanmoins ne peut se départir de ses premières représentations sur ce sujet, qu'à former sincèrement le vœu qu'il ne résulte, pour la tranquillité du Nord et l'équilibre général de l'Europe, aucun des maux que cette mesure peut faire craindre, et qu'il est de son pénible devoir d'envisager. »

La suite de la note Castlereagh est très significative, mais elle a été souvent fort mal interprétée. Après avoir signalé le danger résultant du nouvel état de choses créé par la Russie, le ministre anglais exprime le désir de voir introduire dans toutes les provinces de l'ancien royaume de Pologne « un système d'administration dont les formes soient à la fois conciliantes et en rapport avec le génie de ce peuple », et que « les augustes monarques auxquels ont été con-

fiées les destinées de la nation polonaise puissent être amenés, avant de quitter Vienne, à s'engager les uns avec les autres de traiter comme Polonais la partie de ce peuple qui pourra se trouver placée sous leur domination respective, quelles que soient d'ailleurs les institutions politiques qu'il leur plaira d'y créer ».

On a voulu voir dans ces termes un engagement exigé de la Russie en échange des avantages qui lui étaient accordés par l'annexion de la plus grande partie du duché de Varsovie. Eh bien, c'est tout le contraire qui ressort de ce document. Lord Castlereagh voit dans le nouveau royaume de Pologne un instrument de propagande que la Russie s'était réservée pour attirer à elle les sujets polonais des deux autres puissances copartageantes. C'est pour diminuer le danger, pour en paralyser les effets, qu'il adresse des conseils amicaux à la Prusse et surtout à l'Autriche, consistant à appliquer des mesures analogues aux provinces polonaises qui leur appartenaient.

Les réponses qui lui furent faites par les trois puissances font ressortir encore plus clairement le sens et le but de la circulaire anglaise. La réponse russe, datée du 19 janvier, est ainsi redigée : « La justice et la libéralité de la Note anglaise ont fait éprouver à S. M. I. la plus vive satisfaction. Elle s'est plu à y reconnaître les sentiments généreux qui caractérisent la nation anglaise et donnent la juste mesure des vues grandes et éclairées de son Gouvernement. Leur conformité avec ses propres intentions, et surtout les développements que le plénipotentiaire de S. M. Britannique a donnés dans cet écrit à des maximes politiques en les appliquant à la négociation actuelle ont été envisagés par S. M. I. comme très propres à favoriser les mesures conciliatrices proposées par elle à ses alliés. » La réponse autrichienne disait de son côté que « S. M. I. partageait les vues libérales de l'empereur Alexandre en faveur des institutions nationales que S. M. I.

a résolu d'accorder au peuple polonais ». Et celle de la Prusse « que S. M. Prussienne partageait entièrement avec S. M. l'empereur de Russie et S. A. R. le prince régent d'Angleterre les vues sur le gouvernement de ses provinces polonaises ».

Les traités définitifs, au nombre de trois, furent signés le 3 mai 1815. Les deux premiers, concernant les délimitations entre les trois puissances, ainsi que les institutions dont les Polonais devaient être dotés, furent signés par la Russie, l'un avec l'Autriche, et l'autre avec la Prusse. Le troisième, signé par les trois puissances, se rapporte à la ville libre de Cracovie. (La ville de Thorn avait été finalement attribuée à la Prusse.) Toutes les dispositions capitales de ces traités sont transportées littéralement dans l'Acte final du Congrès de Vienne. Celles qui se rapportent à notre sujet sont les suivantes :

« Art. 1er (de l'Acte final). Le duché de Varsovie, à l'exception des provinces et des districts dont il a été autrement disposé dans les articles suivants, est réuni à l'empire de Russie. Il y sera lié irrévocablement par sa constitution, pour être possédé par S. M. l'empereur de toutes les Russies, ses héritiers et ses successeurs, à perpétuité. S. M. Impériale se réserve de donner à cet État, jouissant d'une administration distincte, l'expansion intérieure qu'elle jugera convenable. Elle prendra avec ses autres titres celui de czar, roi de Pologne, conformément au protocole usité et consacré pour les titres attachés à ses autres possessions.

« Les Polonais, sujets respectifs de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, obtiendront une représentation et des institutions nationales réglées d'après le mode d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder. »

« Art. 6. La ville de Cracovie, avec son territoire, est déclarée à perpétuité cité libre, indépendante et strictement neutre sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse. »

« Art. 9. Les Cours de Russie, d'Autriche et de Prusse s'engagent à respecter et à faire respecter en tout temps la neutralité de la ville libre de Cracovie et de son territoire; aucune force armée ne pourra jamais y être introduite sous quelque prétexte que ce soit.

« En revanche, il est entendu et expressément stipulé qu'il ne pourra être accordé, dans la ville libre et sur le territoire de Cracovie, aucun asile ou protection à des transfuges, déserteurs ou gens poursuivis par la loi, appartenant aux pays de l'une ou de l'autre des hautes puissances susdites, et que, sur la demande d'extradition qui pourra en être faite par les autorités compétentes, de tels individus seront arrêtés et livrés sans délai, sous bonne escorte, à la garde qui sera chargé de les recevoir à la frontière. »

« Art. 10. Les dispositions sur la constitution de la ville libre de Cracovie, sur l'Académie de cette ville, et sur l'évêché et le chapitre de Cracovie, telles qu'elles se trouvent énoncées dans les art. 7, 15, 16 et 17 du traité additionnel relatif à Cracovie, annexé au présent traité général, auront la même force et valeur que si elles étaient textuellement insérées dans cet acte. »

Les art. 6, 9 et 10 de l'Acte final accordent à la ville de Cracovie la liberté, l'indépendance, la neutralité, et lui donnent uue constitution arrêtée d'un commun accord par l'Autriche, la Prusse et la Russie. Ces dispositions, comme toutes les autres de l'Acte final, sont mises sous la garantie des huit puissances signataires de cet acte. Elles ont obtenu en outre, et plus spécialement, la protection collective des trois puissances copartageantes de la Pologne. L'empereur Alexandre disait dans sa proclamation aux Polonais : « Pour aplanir les difficultés qui se sont élevées au sujet de la ville de Cracovie, nous avons fait adopter l'idée de rendre cette ville neutre et libre. Ce pays, placé sous la protection des trois puissances libératrices et unies, jouira du bonheur et de la

tranquillité en se consacrant uniquement aux arts, aux sciences, au commerce et à l'industrie. Cracovie sera comme un monument d'une politique magnanime qui a placé cette liberté dans l'endroit même où reposent les cendres de vos meilleurs rois et où se rattachent les plus nobles souvenirs de la patrie polonaise. »

Et cependant, aucun des bienfaits que les puissances avaient si généreusement accordés sur le papier, en 1815, à ce centre intellectuel de la Pologne ne fut réalisé. Peu de temps après la signature du traité qui en portait la consécration et la garantie, de nombreuses violations successives eurent lieu de la part de ceux-là mêmes qui étaient particulièrement chargés de protéger la petite république, ce dernier vestige de la grandeur polonaise.

L'art. 9 avait stipulé qu'aucune force armée ne pourrait pénétrer, sous aucun prétexte, sur le territoire de Cracovie : et cependant cette ville libre et neutre fut occupée, en 1831, par les troupes russes, sous prétexte qu'elle servait de refuge aux insurgés polonais. En 1836, quelques troubles ayant eu lieu dans la ville à l'occasion de la fête de l'empereur de Russie, les résidents des trois puissances sommèrent le Sénat de Cracovie d'expulser, dans le délai de huit jours, toutes les personnes de nationalité polonaise ou non, désignées comme dangereuse pour l'ordre public. La république s'y résigna, mais le président du Sénat demanda un délai plus étendu pour permettre à ceux qui devaient abandonner la ville de régler leurs affaires privées. Le délai de rigueur fut néanmoins maintenu, et, comme il était matériellement insuffisant, la ville fut occupée par les troupes autrichiennes, suivies bientôt des troupes russes et prussiennes.

La constitution de Cracovie garantie par l'art. 10 de l'Acte final ne fut pas plus respectée. Les trois puissances protec trices la modifièrent en 1833 dans ses dispositions fondamentales. Les résidents des puissances protectrices furent char-

gés de trancher les difficultés soulevées entre les autorités de la ville dans l'interprétation de la constitution. Un nouveau Statut organique enleva à l'Université de Cracovie le droit de nommer ses professeurs, pour le donner aux puissances protectrices.

Enfin, en 1846, la petite république polonaise perdit son existence à l'occasion d'un mouvement insurrectionnel qui éclata en Galicie. La ville de Cracovie, ayant servi de centre à la conspiration, fut occupée par les troupes des trois puissances protectrices et annexée à l'Autriche par le traité passé entre ces trois puissances le 6 novembre 1846.

Le même jour, le prince de Metternich adressa un long Mémoire aux cabinets de Londres et de Paris pour justifier sa conduite et celle de ses alliés. Il avançait tout d'abord que le sort de Cracovie ne devait intéresser que les trois puissances protectrices. Cracovie, disait-il, avait appartenu à l'Autriche d'après la convention de Saint-Pétersbourg du 24 octobre 1795. Le traité de Vienne, du 10 octobre 1809, l'en avait détachée pour la faire entrer dans le grand-duché de Varsovie. Elle avait été érigée en État libre et indépendant par le traité du 3 mai 1815, passé entre les trois anciens coportageants, et les autres puissances signataires du traité de Vienne (9 juin 1815) avaient accepté la combinaison qui leur était présentée. Le Mémoire constatait ensuite que l'attitude hostile de la ville envers les trois puissances, sa participation déguisée ou même ouverte à toutes les insurrections polonaises, l'asile qu'elle donnait aux émigrés polonais, au mépris des stipulations les plus solennelles du traité de 1815, avaient déjà mis, à plusieurs reprises, les puissances protectrices dans la nécessité de l'occuper militairement et les mettaient en ce moment dans l'obligation de supprimer cette indépendance dont la république s'était si mal servie. « Les réfugiés polonais ont faussé l'institution de la république de Cracovie en sens inverse du caractère de paix que la condition

du traité de 3 mai 1815 avait eu pour objet de lui imprimer. Ils n'ont point permis qu'elle restât indépendante et neutre, comme le traité l'avait constituée. Ils ont voulu qu'elle devînt factieuse et agressive. Dès lors, ils ont détruit de leurs propres mains l'ouvrage qu'avaient fondé les puissances créatrices et protectrices de Cracovie. »

L'Angleterre et la France protestèrent par des actes séparés contre cette annexion. Quelque temps auparavant, alors que le premier bruit commençait à courir de l'annexion par l'Autriche de la petite république, lord Palmerston avait prononcé à la Chambre des communes ces paroles remarquables par leur énergie et leur netteté: « Ces gouvernements (trois puissances protectrices de Cracovie) seront assez intelligents pour bien voir que le traité de Vienne doit être considéré intégralement et que l'on ne saurait permettre à un gouvernement de faire un choix des articles qu'il voudrait exécuter et de ceux qu'il voudrait violer. J'ajoute que, s'il est des puissances signataires du traité de Vienne qui aient intérêt à ce que ce traité ne soit pas violé, ce sont les puissances d'Allemagne, et il ne saurait, j'en suis certain, avoir échappé à la perspicacité de ces Gouvernements que si le traité de Vienne n'est pas bon sur la Vistule, il doit être également mauvais sur le Rhin et sur le Pô. » Lorsque, plus tard, ces bruits prématurés reçurent leur pleine confirmation, le langage du ministre anglais fut beaucoup moins énergique. Dans la protestation qu'il rédigea à cette occasion, il ne contestait pas que la république de Cracovie eût abusé de la liberté qui lui avait été accordée « pour le bien-être et le bonheur de ses propres citoyens et non pour exciter les troubles et la confusion dans les pays voisins ». Feignant de ne considérer la notification faite par les trois puissances que comme un projet, il refusait son approbation, l'existence de la république étant garantie par le traité de Vienne.

M. Guizot protesta, au nom de la France, plus franchement.

« Le Gouvernement du roi, disait-il, ne fait qu'user d'un droit évident et en même temps accomplit un devoir impérieux en protestant solennellement contre la suppression de la république de Cracovie, acte positivement contraire à la lettre comme au sens du traité de Vienne, du 9 juin 1815... Aucune puissance ne peut s'en affranchir, sans en affranchir en même temps les autres... La France n'a point oublié quels douloureux sacrifices lui ont imposés les traités de 1815; elle pourrait se réjouir d'un acte qui l'autoriserait, par une juste réciprocité, à ne consulter désormais que le calcul prévoyant de ses intérêts, et c'est elle qui rappelle à l'observation fidèle de ces traités les puissances qui en ont recueilli les principaux avantages. »

Ces protestations montraient avec évidence que les deux Gouvernements se borneraient à faire des manifestations purement platoniques. Tous deux constatent la violation du traité de Vienne, et tous deux indiquent comme conséquence le droit pour les autres puissances signataires de se considérer comme déliées des engagements qu'elles y avaient contractés. La Note française indique même que la France aurait grand intérêt à faire usage de ce droit. Mais aucune des deux Notes ne contient une mise en demeure sous peine de dénonciation des autres clauses du traité violé.

Une pareille attitude ne devait pas faire reculer les trois copartageants. Le prince de Metternich répondit aux protestations anglaises et françaises que l'empereur d'Autriche, « en laissant insérer le traité du 3 mai 1815 dans l'Acte général du Congrès, n'avait pas entendu céder à tous les signataires de cet acte un droit appartenant exclusivement aux parties contractantes du traité du 3 mai ». Il passa même au rôle d'accusateur en dénonçant comme les véritables auteurs de la violation du traité de Vienne ceux qui se faisaient les champions de la nationalité polonaise, le Congrès ayant « reconnu l'impossibilité de faire rentrer dans l'ensemble de

ses combinaisons primitives cet ancien système politique de l'Europe, dont l'indépendance de la Pologne faisait partie ». Les concessions faites à la nationalité polonaise ont été restreintes aux avantages « compatibles avec les convenances particulières de chacun des États, sous la domination desquels ils se trouvaient ». Les trois Cours, d'après lui, avaient tenu leurs promesses, et c'était les Polonais qui avaient violé à la fois la lettre et l'esprit du traité de Vienne. La France et l'Angleterre s'étaient faites leurs complices, par les encouragements qu'elles leur prodiguaient.

Ce système du prince de Metternich ne peut pas être soutenu sérieusement. Prétendre que les trois États signataires des traités du 3 mai 1815 avaient seuls le droit de s'occuper des dispositions de ces traités, bien que ces dispositions aient été transportées dans l'Acte final du Congrès, c'est enlever toute valeur à cet Acte. Car toutes les dispositions placées dans l'Acte final et revêtues ainsi de la signature des huit puissances ont été négociées tout d'abord par les puissances directement intéressées avec ou sans adjonction de puissance médiatrice. On les avait ensuite consignées dans des traités particuliers entre ces mêmes puissances et réunies dans un Acte général, précisément pour comprendre, ainsi que le dit le préambule de cet Acte, « dans une transaction commune les différents résultats de leurs négociations, afin de les revêtir de leurs ratifications réciproques. » Les plaintes formulées contre la manière dont Cracovie avait usé de sa liberté, quoique fondées dans une certaine mesure, ne pouvaient pas justifier la conduite des trois puissances. La petite république n'était pas seule en cause, et les engagements qui liaient les puissances protectrices envers les autres signataires du traité de Vienne ne pouvaient être en rien altérés par ses actes.

La république de Cracovie était bien petite et bien faible, pour pouvoir porter ombrage aux trois puissants États, ses

protecteurs. Le danger qu'elle constituait pour le maintien de l'ordre dans ces États ne pouvait certes pas être invoqué sérieusement comme un de ces cas de légitime défense qui délient de tout engagement. Voilà pourquoi M. Thiers avait raison de déclarer, lors de la discussion de l'adresse dans la Chambre française (1847), qu'il attachait une grande importance à cet événement, comme à un fâcheux précédent qui pouvait amener à sa suite d'autres violations et qui enlevait toute la sécurité aux petits États, et toute la valeur à la garantie donnée par les traités internationaux.

L'art. 1er de l'Acte final stipule que le grand-duché de Varsovie sera lié irrévocablement à la Russie par sa constitution. Le czar prend le titre de roi de Pologne et se réserve le droit de donner à ce nouveau royaume toute extension intérieure qu'il jugera convenable. Les Polonais, sujets des trois Cours, seront dotés d'institutions nationales « d'après le mode d'existence politique que chacun des Gouvernements auxquels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder ».

L'empereur Alexandre octroya une charte constitutionnelle au royaume de Pologne le 15-27 novembre 1815. Pour son époque, la constitution était libérale, et, ce qui est plus important, elle donnait à la nationalité polonaise des garanties très sérieuses. Son art. 28 déclarait que la langue polonaise serait seule employée dans les actes administratifs, judiciaires et militaires ; et l'art. 29 que les emplois publics, civils et militaires, ne pourraient être exercés que par des Polonais. Par l'art. 45 l'empereur astreint tous ses successeurs à l'obligation de se faire couronner roi de Pologne dans la capitale polonaise. Enfin, l'art. 156 dit que « l'armée polonaise conservera les couleurs de son uniforme, son costume particulier et tout ce qui tient à sa nationalité ».

Fier de son œuvre et convaincu du complet succès de la

tâche qu'il avait entreprise, et qui consistait dans la réconciliation et l'union intime des deux nations slaves, l'empereur Alexandre s'écriait dans sa proclamation adressée aux Polonais : « De nouveaux liens vont vous unir à un peuple généreux qui, par d'anciennes relations, par une valeur digne de la vôtre, et par le nom commun de nations slaves, est disposé à vous admettre à une confraternité qui sera chère et utile aux deux peuples... Une constitution appropriée aux besoins des localités et à votre caractère, l'usage de votre langue conservé dans les actes publics, les fonctions confiées aux seuls Polonais, la liberté de commerce et de navigation, les facilités des communications avec les parties de l'ancienne Pologne, qui restent sous un autre pouvoir, votre armée nationale, tous les moyens garantis pour perfectionner vos lois, la libre circulation des lumières dans votre pays : tels sont les avantages dont vous jouirez sous notre domination et sous celle de nos successeurs, et que vous transmettrez comme héritage à vos descendants. Ce nouvel État devient royaume de Pologne, nom si vivement désiré, depuis longtemps réclamé par la nation et acquis au prix de tant de sang et de sacrifices. »

Les espérances d'Alexandre ne furent cependant pas réalisées. La fermentation commença en Pologne au lendemain du traité de 1815. Les causes de mécontentement furent nombreuses : l'impossibilité dans laquelle se trouvait l'empereur d'exécuter toutes les brillantes promesses qu'il avait faites à la légère, sans compter avec l'opposition qu'elles devaient soulever en Russie ; le caractère brutal du grand duc Constantin, et surtout le désir naturel pour une nation grande par son passé de transformer sa demi-indépendance en une indépendance complète. La constitution eut à subir quelques modifications du vivant de l'empereur Alexandre, et la Diète, qui devait être convoquée tous les deux ans, ne se réunit que quatre fois de 1815 à 1830.

La Révolution de juillet produisit son contre-coup en Pologne, comme partout ailleurs où il y avait des germes révolutionnaires. Le complot fut organisé à Varsovie par les officiers de la garnison. L'insurrection éclata dans la nuit du 29 novembre, et le 30 au matin les insurgés étaient maîtres de la ville. Un ancien général de l'armée de Napoléon, Chlopicki, nommé dictateur, essaya de reconcilier la Pologne avec le czar, mais ni d'un côté ni de l'autre on n'était disposé aux transactions : le dictateur dut se retirer. La Diète réunie prononça, le 25 janvier 1831, la destitution de la dynastie des Romanows.

Après de nombreux et sanglants engagements auxquels s'ajoutaient les ravages du choléra, le maréchal Paskievitch livra l'assaut à Varsovie, qui capitula le 11 septembre 1831.

L'insurrection étouffée, l'empereur Nicolas supprima la constitution polonaise et la remplaça par le Statut organique du 14-26 février 1832. D'après ce Statut, la Pologne était administrée par un gouvernement général et un conseil d'État, dont les membres étaient nommés par l'empereur. Le manifeste qui précédait le Statut déclarait qu'à l'avenir les habitants du royaume de Pologne formeraient avec la Russie une seule et même nation. Le royaume de Pologne devenait ainsi province russe. Quelques faibles vestiges de la nationalité polonaise, qui survécurent à cette nouvelle organisation, furent effacés par les ukases du 7 mars 1837 et du 6 septembre 1841.

L'opinion publique en Europe, et surtout en France, manifesta de vives sympathies pour la Pologne dès le commencement de sa lutte héroïque. Les interpellations se succédèrent dans les Chambres françaises et anglaises, et les Gouvernements des deux pays furent obligés de faire quelque chose pour donner satisfaction à ces sympathies. Le Gouvernement français offrit sa médiation, qui fut repoussée catégoriquement par la Russie. La France et l'Angleterre se

placèrent alors sur le terrain des traités, en affirmant que l'existence du royaume de Pologne, de même que sa constitution, étaient mises sous la garantie européenne par l'art. 1er du traité de Vienne. « Le royaume de Pologne, écrivait lord Palmerston dans ses instructions à l'ambassadeur anglais à Saint-Pétersbourg (22 mars 1831), a été créé et lié à la Russie par le traité de Vienne, auquel la plupart des puissances européennes ont été parties contractantes. Le Gouvernement de S. M. est d'avis que tout changement qui amènerait l'incorporation de la Pologne à l'empire russe et détruirait son administration séparée et sa constitution serait une infraction au traité de Vienne, infraction à laquelle auraient un droit indiscutable de s'opposer l'Angleterre et toutes les autres puissances qui ont signé ce traité. Le Gouvernement britannique ne pourrait admettre que la révolte des Polonais, en secouant l'autorité de l'empereur et roi, fût, pour le Gouvernement russe, le motif de s'écarter des stipulations du traité de Vienne. Cette révolte ne peut pas délier la Russie des engagements qu'elle a contractés avec les autres puissances, engagements qui avaient pour but non seulement le bonheur des Polonais, mais encore la sécurité des États avoisinants. »

Après le triomphe complet des armées russes, le Gouvernement anglais fit une nouvelle démarche en faveur des Polonais, mais sous la forme la plus amicale. Il se croyait obligé, disait-il, par le traité de Vienne à faire des observations amicales à la Russie, pour le maintien de la constitution de 1815.

Le comte de Nesselrode répondit, le 22 décembre 1831 (3 janvier 1832), en opposant une dénégation absolue au droit que l'Angleterre tirait de l'art. 1er du traité de Vienne. « Pour peu qu'on veuille examiner cette clause avec impartialité, on se convaincra qu'elle n'a été insérée dans le traité que pour exprimer que l'union du royaume à la Russie doit

être le principe fondamental et la condition de sa nouvelle existence. Cette clause n'impose donc à la Russie d'autres obligations que de maintenir l'union que le traité avait formée... La constitution que, dans sa magnanimité, l'empereur Alexandre, de glorieuse mémoire, accorda au royaume, ne fut donc point une conséquence du traité de Vienne, mais un acte spontané de son pouvoir souverain. »

Ce sont encore les stipulations du traité de Vienne qui servirent de fonds aux nombreux discours en faveur de la Pologne, qui retentirent à la tribune des Chambres françaises et anglaises. La suppression de la constitution polonaise par l'empereur Nicolas en était, prétendait-on, une violation flagrante. Les arguments développés, avec les différentes variantes oratoires, en faveur de cette thèse sont en résumé les suivants : En 1815, l'Angleterre et la France avaient exprimé leurs vœux pour le rétablissement de la Pologne complètement indépendante. L'Autriche, de son côté, s'était déclarée prête à restituer les parts à elle échues dans les partages. Devant l'opposition de la Russie et l'attitude équivoque de la Prusse, ces trois puissances, favorables à la résurrection polonaise, se sont décidées à entrer dans la voie des transactions ; elles avaient confirmé les partages antérieurs, en stipulant en échange la garantie de certains droits pour la nation polonaise et des privilèges particuliers pour la partie du duché de Varsovie abandonnée à la Russie. « La Pologne a été cédée, disait à la Chambre des communes M. Cutlar Fergusson, à l'empereur de Russie non pas pour former une partie intégrale de ses possessions, non pas pour être convertie, à sa guise, en une province russe, mais sous la condition expresse qu'elle y devait être irrévocablement liée par sa constitution et par nul autre lien. En supposant même que les termes du traité fussent vagues et incertains, qui donc était plus capable de les expliquer que l'empereur Alexandre lui-même? Les paroles prononcées par lui dans

son discours à l'ouverture de la Diète, en mars 1818, démontrèrent comment il envisageait les conditions sous lesquelles il tenait la souveraineté en Pologne. Dans ce discours, il disait : « Votre restauration a été définie par les traités, elle est sanctionnée par la Charte constitutionnelle. L'inviolabilité des engagements extérieurs et de la loi fondamentale assurent désormais à la Pologne un rang honorable parmi les nations en Europe. »

La question polonaise revint sur le tapis à l'occasion de la guerre de Crimée. Le Gouvernement français crut l'occasion bonne pour intercéder en faveur des Polonais, et il essaya de gagner le Gouvernement anglais pour une action commune. M. Drouyn de Lhuys écrivit en ce sens à l'ambassadeur français à Londres, M. Walewski, et M. Walewski, devenu à son tour ministre des affaires étrangères, revint à la charge. Le 15 septembre 1855 il écrivit au comte de Persigny, nouvel ambassadeur à Londres : « L'art. 1er du traité de Vienne du 7 juin 1815, en prononçant la réunion du duché de Varsovie à l'empire de Russie, régla qu'il y sera lié irrévocablement par sa constitution sous le nom de royaume de Pologne. Ce n'était là sans doute qu'une réparation bien incomplète de l'injustice des partages qui ont anéanti la Pologne. Toutefois c'était un hommage rendu par la Russie au principe indélébile de la nationalité polonaise; et le royaume de Pologne, avec sa constitution, avec son administration distincte et son armée toute nationale, possédait en réalité des garanties qui manquaient aux autres provinces démembrées. Ni le soulèvement de la Pologne, ni le triomphe de l'armée russe sur les insurgés n'avaient pu, sous aucun rapport et à aucun titre, dégager la Russie de ses obligations à l'égard des États avec la participation desquels ce traité fut signé. » Mais le Gouvernement anglais se retrancha derrière la question de l'opportunité, tout en s'associant complètement aux vues des ministres français.

Au Congrès de Paris, le comte Orlow invita les deux puissances occidentales, dans une conversation particulière avec lord Clarendon, premier plénipotentiaire anglais, à ne pas agiter la question polonaise. L'empereur de Russie, assurait-il, avait l'intention de faire spontanément de larges concessions aux Polonais ; toute intervention du Congrès serait dès lors inopportune, car elle obligerait l'empereur à ne pas donner suite à son projet, pour ne pas avoir l'air de céder aux injonctions de l'étranger.

Cette promesse reçut un commencement d'exécution seulement après l'agitation qui se manifesta en Pologne en 1861 (ukazes du 14/26 mars 1861 et du 27 mai (8 juin) 1862). Comme les agitations continuèrent après ces mesures, le Gouvernement russe, pour se débarrasser de l'élément dangereux, appliqua en Pologne un singulier système de recrutement, consistant dans l'incorporation arbitraire de tout individu qu'on trouverait bon à prendre. Ce recrutement, qui était une véritable proscription en masse, fut la cause immédiate de l'insurrection de 1863.

Sous le prétexte de la sauvegarde des intérêts douaniers et commerciaux, la Prusse conclut avec la Russie une convention ayant en réalité pour but de faciliter la répression. Les deux parties se donnaient la liberté de poursuivre les insurgés sur leurs territoires respectifs jusqu'à la rencontre des troupes nationales en force suffisante. C'est cette convention qui fut le point de départ de l'intervention des puissances occidentales dans la question polonaise. Dans l'Exposé de la situation de l'empire, pour l'année 1863, le Gouvernement français déclare que cette convention avait donné à la lutte « un caractère international et mis les Cabinets dans l'obligation de s'en occuper ».

L'action diplomatique une fois engagée, on passa rapidement sur le fond de la question. La France et l'Angleterre affirmèrent, cette fois-ci encore, le caractère européen de la

question polonaise, cette question mettant en cause l'ordre général en Europe et les traités de 1815. Le Gouvernement anglais fit les premières démarches. Le 2 mars, l'ambassadeur britannique à Saint-Pétersboorg, lord Napier, présenta au Gouvernement russe une Note dans laquelle l'Angleterre se disait autorisée à intervenir dans la question polonaise, en sa qualité de signataire du traité de Vienne. Le 4 mars, lord Russell s'adressa à tous les signataires du traité de Vienne en les invitant à soumettre au Gouvernement russe des appréciations identiques, en vue du rétablissement des droits garantis aux Polonais. Cette démarche fut appuyée par le Gouvernement français.

La Prusse et l'Autriche ayant refusé leurs concours, les puissances occidentales comprirent que, tant qu'elles n'auraient pas gagné à leurs projets une des deux puissances centrales, leur action resterait inefficace. Le souvenir de la guerre de Crimée, ainsi que l'attitude prise par le nouveau ministre prussien, M. de Bismarck, les déterminèrent à diriger tous leurs efforts sur l'Autriche.

Cette dernière puissance manqua de résolution, comme c'était du reste son habitude. Elle ne put se décider ni à suivre l'exemple de la Prusse et à s'entendre avec la Russie pour la répression de l'inurrection, ni à s'associer franchement à la France et à l'Angleterre pour lé rétablissement de la Pologne indépendante. Après de longues réflexions, elle consentit à participer à la pression morale exercée sur la Russie, mais ne voulut pas entendre parler d'une pression matérielle. Les représentations furent soumises au Gouvernement russe par les Notes séparées, l'Autriche s'était encore obstinément refusé à l'envoi d'une Note collective. (La Note française est du 9, la Note anglaise du 10, et la Note autrichienne du 12 avril 1863.)

Le Gouvernement russe promit immédiatement l'amnistie complète pour tous les insurgés qui déposeraient les armes

avant le 1er (13) mai. Il proclama le maintien des institutions libérales dont la Pologne était dotée depuis 1861 en se disant prêt à procéder à leur développement selon les besoins du temps et du pays. Le 14 (26) avril, le prince Gortchakow répondit aux représentations des puissances d'une manière fort conciliante. En reconnaissant que les intérêts généraux de la paix européenne étaient engagés en Pologne, il rejetait la responsabilité de l'insurrection aux agissements des révolutionnaires cosmopolites qui menaçaient la tranquillité de l'Europe entière. Quant à la question du traité de Vienne, soulevée par le Gouvernement anglais, il se déclara prêt à s'engager sur ce terrain, en observant qu'il s'agissait là « moins du texte que de l'interprétation ». Dans sa pensée, cependant, la constitution de 1815 était un don libéral de l'empereur Alexandre.

Après cette réponse du prince Gortchakow, qui sans rien promettre laissait la porte ouverte à de nouvelles négociations, les trois puissances discutèrent les termes d'une nouvelle démarche, exposant les bases de la solution de la question polonaise. Les deux puissances occidentales durent transiger avec l'Autriche sur beaucoup de points, et l'accord ne put s'établir que vers le milieu du mois de juin. Les Notes anglaise et française du 17 juin demandaient la réunion d'une Conférence des puissances signataires du traité de Vienne, ayant à résoudre la question sur la base des six principes suivants : 1° amnistie complète et générale ; 2° représentation nationale avec des pouvoirs semblables à ceux qui étaient déterminés par la Charte de 1815 ; 3° nomination des Polonais seuls aux fonctions publiques ; 4° la liberté de conscience pleine et entière et la suppression des restrictions apportées à l'exercice du culte catholique ; 5° usage exclusif de la langue polonaise comme langue officielle de l'administration de la justice et de l'enseignement ; 6° établissement d'un système de recrutement régulier et légal. Les deux

Notes demandaient, en outre, la suspension immédiate des hostilités avec le maintien du *statu quo* militaire. La Note autrichienne du 18 juin contenait les mêmes propositions, sauf une différence sur le second point ; elle ne demandait qu'une représentation nationale, participant à la législation du pays et possédant des moyens de contrôle efficaces.

La longue hésitation de l'Autriche avait fait gagner du temps à la Russie pour avancer la répression, ce qui la rendait maintenant moins disposée à des concessions. Le prince Gortchakow répondit le 1er (13) juillet, en déclinant toute compétence aux puissances signataires du traité de Vienne. Le droit d'intervention que le Gouvernement anglais fondait toujours sur ce traité ne reposait, d'après lui, que sur un malentendu, provenant des termes vagues employés par l'art. 1er. « L'histoire de cette époque n'est pas assez reculée pour qu'on ait perdu la mémoire de la position que la Russie occupait au sortir de la crise européenne terminée par le traité de Vienne. Dès lors, nous ne serions pas éloignés de la vérité, si nous affirmions que la rédaction de l'art. 1er du traité de Vienne est émanée de l'initiative personnelle de S. M. l'empereur Alexandre Ier. »

La pression morale n'ayant pu amener la Russie à aucune concession, et la pression matérielle proposée par le Gouvernement français ayant été refusée par les deux autres intervenants, les Polonais furent abandonnés à leur sort. Avant de se retirer, les puissances intervenantes firent une dernière représentation destinée à justifier leur conduite et à avertir la Russie que si elle n'entrait pas dans la voie qui lui avait été indiquée par des conseils amicaux, elle serait responsable des graves conséquences que pouvait entraîner la prolongation des troubles dans la Pologne.

Le Gouvernement français, qui avait jusqu'à ce moment mis de côté les traités de 1815, annexa à sa dépêche un Mémoire traitant spécialement cette face de la question. Ce

Mémoire résume très bien tous les arguments présentés en 1831 et en 1863 en faveur de la thèse que les droits de la nationalité polonaise et la constitution du royaume de Pologne avaient reçu en 1815 la sanction de la garantie européenne. Il établit tout d'abord le caractère européen de la question, en rappelant le grand intérêt qu'y avaient pris toutes les puissances réunies au Congrès de Vienne. Après avoir cité l'art. 1er de l'Acte final, le Mémoire en tire cette conséquence, que l'ancien duché de Varsovie devait former un État lié par sa constitution à l'empire russe, qu'il devait jouir « d'une existence vraiment nationale sous la sauvegarde des puissances et sous la garantie de la Charte qui lui était promise », citant, à l'appui, les paroles de l'empereur Alexandre, que nous avons reproduites plus haut. « Mais, continue-t-il, quelle qu'ait pu être d'ailleurs sa pensée (de l'empereur Alexandre), celle de la plupart des plénipotentiaires n'était pas douteuse. Les représentants de la France et de l'Angleterre s'étaient prononcés ouvertement, au début des négociations, pour la reconstitution d'une Pologne indépendante dans les limites de 1772. L'Autriche de son côté avait déclaré à plusieurs reprises, dans des documents officiels, que cette solution était celle qu'elle eût préparée comme la plus conforme aux grands principes de justice et aux intérêts généraux de l'Europe. Les puissances, en prêtant les mains à une combinaison qui répondait imparfaitement aux sentiments de bienveillance qu'elles professaient pour la Pologne, en voulurent du moins l'application sincère. Les expressions du traité avaient pour elles le sens le plus étendu et le plus favorable aux Polonais. »

Le prince Gortchakow répondit, le 24 août (7 septembre), en déclarant qu'il acceptait la pleine responsabilité des événements, et que les discussions ultérieures ne pouvant aboutir « qu'à constater et confirmer les divergences des vues entre les Gouvernements, il agirait trop contrairement à

ses dispositions conciliatrices en voulant les prolonger. »

Le Mémorandum qu'il adjoignit à cette réponse réfutait l'argumentation du dernier Mémoire français, présentant sous un tout autre jour les stipulations de 1815. « Les puissances qui ont exprimé au Cabinet de Saint-Pétersbourg leurs vœux et leurs opinions relativement aux troubles du royaume de Pologne ont pris pour point de départ le traité de 1815. D'après toutes les règles connues du Droit international, et même en vertu du principe plus moderne de la non-intervention, leur action diplomatique ne pourrait pas avoir d'autre base. C'est donc uniquement dans les limites de ce traité que doit se renfermer la discussion des questions de Droit qui se rattachent au royaume de Pologne. »

Le Mémorandum examinait ensuite dans tous les détails les arrangements de 1815 relatifs à la Pologne, et en tirait la conclusion « que les puissances qui s'opposaient, à cette époque, à la réalisation des vœux de l'empereur Alexandre ne le faisaient nullement par sollicitude pour la Pologne. Ce que les alliés redoutaient, c'était l'agrandissement de cette puissance qui venait de se révéler avec tant d'éclat... On peut affirmer que l'initiative des intentions libérales est émanée de l'empereur Alexandre, et la résistance à ses intentions de la part des autres puissances ». Il établissait que c'était l'empereur de Russie qui, « désirant faire participer tous les Polonais aux bienfaits d'une administration nationale, avait intercédé auprès de ses alliés en faveur de leurs sujets de cette nation. »

Les engagements résultant du traité de 1815 y sont résumés de la façon suivante : « Les Polonais du royaume doivent respecter les liens qui les attachent à la Russie. Les puissances étrangères ont le devoir de ne rien faire pour les affaiblir. Les trois Cours ont l'obligation d'accorder à leurs sujets polonais une représentation et des institutions nationales réglées d'après leur propre jugement. »

Le fond de la campagne diplomatique en faveur de la Pologne, en 1831 comme en 1863, consistait donc dans cette affirmation des puissances occidentales à savoir que la Russie avait contracté par le traité de 1815 l'obligation de posséder la Pologne comme État séparé et constitutionnel; que c'est seulement sous cette condition que ces puissances avaient consenti à la réunion de la plus grande partie du duché de Varsovie aux États de l'empereur de Russie, et que, par conséquent, les institutions dont la Pologne était dotée par suite de ces arrangements se trouvaient sous la garantie collective de ces puissances.

L'exposé que nous avons donné des négociations qui ont eu lieu en 1815 démontre clairement l'inexactitude de cette prétention. Il est vrai que la France et l'Angleterre avaient exprimé leurs sympathies pour la reconstitution de la Pologne, et que le prince de Metternich regrettait quelquefois à haute voix la faute politique commise par Joseph II et Kaunitz 40 ans auparavant. Mais tout cela se passait incidemment pour donner l'explication que l'opposition de ces Gouvernements aux projets de l'empereur Alexandre ne signifiait pas qu'ils étaient ennemis de la résurrection polonaise. Lord Castlereagh déclarait sans façon que l'empereur invoquait cette résurrection pour réaliser plus facilement ses projets ambitieux et que la Pologne, reconstituée sous l'autorité russe, était à ses yeux un danger permanent pour les voisins de la Russie. Les instructions de Louis XVIII déclaraient de leur côté que la France se désintéressait de la restauration polonaise, puisque la Russie poursuivait cette idée « non pas pour perdre ce qu'elle possédait déjà, mais pour acquérir ce qu'elle ne possédait pas ».

Les Notes diplomatiques anglaises et françaises de 1831 et de 1863 nous montrent le Congrès de Vienne poursuivant la réparation des injustices du passé, plein de respect pour la sainte cause des nationalités et n'ayant rien plus à cœur

que de satisfaire les aspirations patriotiques et les tendances libérales des Polonais. Les hommes d'État de l'époque, tels que nous les présentent ces notes, désiraient ardemment l'indépendance complète de la Pologne, seulement la dure nécessité les obligeait de transiger. Pour éviter une nouvelle crise après les grandes guerres qui venaient heureusement d'être terminées, ils durent se résigner à accepter une demi-mesure. Mais le Congrès de Vienne ne se piquait pas en général d'une grande estime ni pour les aspirations nationales, ni pour les idées libérales. Ce qui absorbait les pensées des diplomates qui le composaient, c'était l'établissement de l'équilibre, c'étaient les précautions à prendre contre toute possibilité de retour à la monarchie universelle. Le Congrès sacrifiait à cette idée l'Italie, morcelée en une foule de petits États placés sous la tutelle de l'Autriche; la Belgique, réunie sans son consentement à la Hollande. En Pologne, il ne s'agissait pas d'autre chose. La vérité est qu'on s'en occupait beaucoup à Vienne; mais ce n'était pas pour procéder à la réparation des iniquités commises envers la vaillante nation qui, deux siècles auparavant, avait sauvé la chrétienté. Le Congrès se préoccupait uniquement de la grande puissance de la Russie et des visées ambitieuses de l'empereur Alexandre. La constitution du royaume polonais uni à l'empire russe était considérée comme une arme dangereuse placée entre les mains de la Russie. C'est après de longues négociations que la Russie avait obtenu du Congrès le droit de rétablir le « royaume de Pologne » et de le doter d'une constitution, en se faisant délier, sous ce rapport, de l'obligation contractée envers l'Autriche et la Prusse en 1797. C'est encore l'empereur Alexandre qui avait pris l'initiative de la stipulation des privilèges accordés aux Polonais dans toute l'étendue de leur ancien royaume.

En résumé, il résulte des négociations de 1815 que l'initiative des privilèges à accorder aux Polonais, ainsi que la

formation d'un royaume de Pologne uni à la Russie, appartient à l'empereur Alexandre; que ce projet de l'empereur a été vu dès le début avec une grande méfiance par l'Autriche, l'Angleterre et la France; que les discussions ont été entamées avec la Russie à la fois sur la question du partage territorial et sur la question de l'organisation politique du duché de Varsovie; que les trois puissances, suivant en cela l'avis donné par le prince de Hardenberg, se sont montrées plus coulantes sur la seconde question pour obtenir à leur tour des concessions sur la première, et que, finalement, elles ont laissé pleine liberté à l'empereur Alexandre d'appliquer en Pologne son programme politique, en échange de l'indépendance et de la neutralité de Cracovie, la cession du grand-duché de Posen et de Thorn à la Prusse et la garantie mutuelle stipulée par les trois copartageants pour leurs provinces polonaises. Les puissances qui avaient dirigé le règlement de la question polonaise avec la Russie n'avaient nullement l'idée de demander un minimum de libertés et d'autonomie pour la Pologne; elles ne cherchaient qu'à prémunir les États voisins de la Russie contre la propagande russe dans les provinces polonaises qui leur appartenaient. L'intérêt supérieur de l'équilibre européen était seul en jeu. En supprimant la constitution de 1815, l'empereur Nicolas s'était conformé aux vœux exprimés par les plénipotentiaires réunis au Congrès de Vienne.

On s'était souvent efforcé de mettre en opposition la politique poursuivie à Vienne par l'empereur Alexandre avec celle de ses prédécesseurs, en particulier avec celle de Catherine II. On représentait le premier comme réparateur de l'injuste politique des partages inaugurée par la seconde. Mais le partage de la Pologne n'avait jamais été poursuivi par Catherine. L'impératrice n'y avait consenti qu'à regret, en présence de complications habilement exploitées par le Grand Frédéric. Elle et ses ministres allaient même jusqu'à considérer toute

partie de la Pologne acquise par une des puissances allemandes comme un sacrifice fait directement par la Russie. Plus favorisé par les événements, et en état de dicter sa volonté, Alexandre poursuivait le but constant de la politique russe : l'union des deux peuples slaves, sous la haute direction de la Russie. Tout ce qu'il y avait de nouveau, d'original dans les idées d'Alexandre, c'était l'application du gouvernement constitutionnel en Pologne, ce qui s'explique par l'éducation libérale que ce monarque avait reçue. Sans les désenchantements ultérieurs, il aurait peut-être doté la Russie du même système gouvernemental.

Les horizons de la politique russe s'étendaient bien au delà de la Pologne. La Russie poursuivait le groupement de toutes les nationalités slaves sous son hégémonie. Catherine en posait déjà les bases dans le traité de Koutchouk-Kaïnardji (1774), et tous ses successeurs jusqu'à nos jours ont continué la même politique avec une persévérance et un esprit de suite dignes de l'ancienne Rome. Cette politique russe rencontrait dans toutes ces manifestations, soit une opposition armée, soit au moins une sourde inimitié des puissances européennes. Chaque fois que la Russie levait le bouclier pour assister une nationalité slave dans ses tentatives d'émancipation contre une domination étrangère, l'Europe n'hésitait pas à se mettre au travers de son action, sacrifiant la justice et l'humanité plutôt que de permettre une nouvelle extension de l'influence russe. Plus tard, lorsque ces mêmes nationalités slaves montrèrent qu'elles n'étaient pas du tout disposées à accepter toutes les prétentions que la Russie déduisait de son droit d'aînesse, l'Europe se prononçait en faveur de leur pleine indépendance. C'est là la raison de l'attitude des puissances en 1815 et de leur intervention dans le but opposé en 1863, comme c'est encore l'explication de leur conduite inégale de 1878 et de 1885 vis-à-vis de l'union bulgare.

L'intervention diplomatique de 1863, de même que celle de 1831, n'a rapporté aucun profit à la Pologne. Mais en revanche elle portait dans ses flancs les désastres de 1870 et les dures conditions des préliminaires de Versailles et du traité de Francfort. Le 24 février 1871, l'empereur d'Allemagne écrivait à l'empereur de Russie : « Jamais la Prusse n'oubliera que c'est à vous qu'elle doit que la guerre n'a pas pris des dimensions extrêmes. Que Dieu vous en bénisse. Pour la vie, votre ami reconnaissant, Guillaume. »

Nous espérons avoir démontré que le traité de 1815 ne garantissait en aucune façon l'existence d'un gouvernement national et constitutionnel pour la Pologne russe, sans vouloir blâmer pour cela les aspirations légitimes des patriotes polonais. L'empereur Napoléon III disait, dans son discours d'ouverture du Corps législatif, qu'il était intervenu en faveur des droits de la Pologne, parce que ces droits étaient « inscrits dans l'histoire et dans les traités ». Nous ne nous inscrivons en faux contre cette assertion qu'en tant qu'elle se rapporte aux traités de 1815.

3. — CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE.

Les États confédérés de l'Hélvétie firent, jusqu'aux traités de Westphalie, officiellement partie du saint-empire romain, et ce n'est qu'en 1648 que leur indépendance fut formellement reconnue. En fait, à partir du milieu du XIVme siècle, leur dépendance n'était plus que nominale.

Tout le monde connait le récit poétique de la fondation de la liberté suisse dans la vallée du Grütli, la nuit du 7 au 8 novembre 1307, récit traité aujourd'hui de légende par l'impitoyable critique historique. Ce qu'il y a de certain, c'est que la Confédération helvétique fut fondée dès le commence-

ment du XIVme siècle par les trois cantons forestiers : Uri, Schwitz et Unterwalden, et qu'elle s'accrut dans le courant du même siècle par l'admission dans l'alliance perpétuelle des cinq nouveaux cantons : Lucerne, Zug, Zürich, Glaris et Berne, qui formèrent ainsi la *Confédération des huit vieux cantons ou lieux*.

Trois de ces cantons : Lucerne, Berne et Zürich étaient des pays de citadins et tous les trois plus ou moins aristocratiques ; les cinq autres étaient au contraire composés presque exclusivement de paysans et avaient une organisation profondément démocratique.

Dans le courant du XVme siècle, le territoire de ces cantons fut étendu au moyen des conquêtes faites principalement par Berne, qui, en les poursuivant jusqu'à la fin du XVIme siècle, finit par s'annexer toute l'Argovie et le pays de Vaud. A la fin du XVme et au commencement du XVIme siècle, cinq nouveaux cantons furent admis dans la ligue : Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse et Appenzell, mais avec une condition quelque peu inférieure à celle des vieux cantons. Un certain nombre de villes, parmi lesquelles nous ne mentionnerons que Genève et Mulhouse, furent reçues à titre d'alliées de la Confédération ou seulement de quelques cantons. (Et cela parce que les cantons catholiques se refusaient à accorder leur alliance aux villes qui avaient embrassé la Réforme.) La même alliance fut accordée aux trois principautés : l'abbaye de Saint-Gall, l'évêché de Bâle et le comté princier de Neufchâtel, et aux deux républiques alpestres : le Valais et les Grisons.

A la veille de la Révolution française, la Confédération helvétique se trouvait composée de 13 cantons souverains, mais avec des droits fédéraux inégaux, de pays sujets de ces cantons, et de 11 États ou villes alliés.

Les cantons, tous complètement indépendants les uns des autres, étaient liés entre eux par une alliance perpétuelle.

La Diété fédérale qui se réunissait sous la présidence de Zürich (Vorort de la Confédération) était, à proprement parler, la conférence diplomatique des représentants des États indépendants. L'indépendance intérieure n'était en rien altérée par le lien fédéral. Les constitutions des cantons variaient entre les types les plus purs de la démocratie rurale et patriarcale et les gouvernements franchement oligarchiques ou aristocratiques. Un seul point sur lequel les cantons étaient d'accord, c'est qu'ils admettaient tous l'acquisition des pays sujets, maintenant ainsi les pays conquis dans la même oppression seigneuriale qu'ils avaient jadis combattue si glorieusement.

Lors de la scission religieuse, quatre cantons, Zürich, Berne, Bâle et Shaffhouse, furent complètement acquis à la Réforme ; Glaris et Appenzell se partagèrent entre les deux religions, et les sept autres cantons restèrent attachés au catholicisme. Quoique la majorité des cantons restât fidèle à l'église de Rome, la partie la plus nombreuse, la plus avancée et la plus riche de la population suisse était devenue protestante. L'antagonisme produit par la scission religieuse n'était peut-être nulle part aussi profond que dans la Suisse, qui devait en subir les conséquences sanglantes jusqu'à nos jours. Dès le début, les sept cantons catholiques formèrent une ligue à part que nous verrons se reformer de nouveau au milieu du XIXme siècle. Les luttes sanglantes eurent lieu entre cette ligue et Berne et Zürich, représentants du protestantisme, et ces luttes compromirent sérieusement l'existence même de la Confédération.

Cependant, les querelles religieuses furent reléguées au second plan au commencement du XVIIIme siècle, pour faire place aux questions politiques et sociales. Il n'y avait, dans toute la Suisse, que les citoyens des petites républiques alpestres et les membres du patriciat citadin qui eussent la pleine jouissance des droits civils et politiques. Tous ceux

dont la condition était diminuée et qui subissaient une oppression quelconque se révoltaient pour la conquête de l'égalité. La veille de la Révolution, la Suisse, déchirée par les luttes intestines, se trouvait en pleine désagrégation politique.

A partir de la paix de Westphalie, pendant toute la durée du XVIIme et du XVIIIme siècle, la Suisse conserva sa neutralité, qui n'avait cependant été l'objet d'aucune garantie des puissances. Son territoire fut respecté au milieu des grandes luttes où furent impliqués presque tous les États de l'Europe centrale (sauf une violation par les troupes autrichiennes en 1709). Tout d'abord les gouvernements de la France révolutionnaire respectèrent cette neutralité. Mais en 1796 les opérations militaires des armées françaises devant être poussées vigoureusement dans l'Allemagne méridionale et dans l'Italie, le général Bonaparte jugea l'occupation de la Suisse nécessaire pour en assurer le succès. Les empiétements commencèrent dès l'année 1796, et le coup décisif fut porté au commencement de 1798, lorsque le Gouvernement français attaqua le patriciat bernois, sous prétexte de dèfendre les franchises vaudoises, garanties par la France lors de l'annexion de ce pays à Berne.

A la suite de la conquête française, la république une et indivisible remplaça l'ancienne Confédération helvétique. Toutes les inégalités entre confédérés et alliés, entre maitres et sujets, entre villes et campagnes furent supprimées. Un Gouvernement central composé, d'après le modèle français, d'un Directoire exécutif et des deux Conseils, fut établi avec la résidence à Aarau et plus tard à Lucerne. Les cantons n'étaient plus que des divisions administratives ; il y en avait alors 18, auxquels on ajouta, en 1800, les Grisons.

Après la paix d'Amiens, les troupes françaises évacuèrent la Suisse. Les désordres y éclatèrent immédiatement, et les autorités unitaires, qui ne se maintenaient qu'avec l'appui du

corps d'occupation, durent se réfugier à Lausanne. La Diète cantonale, réunie à Schwitz, s'apprêtait justement à les attaquer, lorsque les troupes françaises occupèrent de nouveau la Suisse et la préservèrent de la calamité d'une guerre civile. Une Consulta suisse, composée des représentants des différents partis, fut réunie à Paris. Après avoir entendu tous les avis, le premier Consul remit, le 19 février 1803, aux députés suisses « comme la planche de salut offerte au naufragé » la nouvelle constitution connue sous le nom de l'Acte de médiation.

Cette nouvelle constitution supprime, de même que la constitution unitaire, toutes les inégalités entre les habitants des différents territoires, ainsi que celles qui existaient entre les citoyens d'un même canton. Mais la tradition était respectée dans une large mesure : chaque canton formait un petit état, conservant son individualité au sein de la Confédération. Les treize anciens cantons furent rétablis avec leurs anciennes dénominations; les anciens alliés, les pays sujets et les baillages communs en formèrent six nouveaux : Saint-Gall, Grisons, Argowie, Turgowie, Tessin et Vaud. La présidence de la Confédération devait alterner entre six cantons directeurs : Fribourg, Berne, Soleure, Zürich, Bâle et Lucerne.

Tout le monde est d'accord pour classer l'Acte de médiation parmi les plus beaux monuments du génie de Napoléon Ier. Les adversaires de Napoléon le reconnaissaient eux-mêmes au Congrès de Vienne. Dans une séance du comité où l'on discutait les affaires suisses, les plénipotentiaires de la Russie, le baron de Stein et Capo d'Istria, disaient que cet Acte « était fait sous une influence prépondérante, mais point d'une nature qui rendait le consentement des députés qui l'avaient signé, des Gouvernements qui l'avaient accepté illusoire. Il avait été fait par le médiateur avec connaissance des intérêts de la Suisse. Son influence avait été, de l'aveu

de la presque totalité des habitants, bienfaisante pour la nation ». (Séance du 14 novembre 1814.)

En 1813, après la bataille de Leipsig, les troupes autrichiennes entrèrent en Suisse malgré la déclaration de la neutralité faite par la Diète de Zürich. Les cantons qui se considéraient spoliés par l'établissement du nouvel ordre de choses, Berne à leur tête, voulurent profiter de cette occasion pour rétablir leurs anciens privilèges et la domination sur les pays qui leur avaient été enlevés. Les nouveaux cantons se montrèrent prêts à défendre à outrance leur indépendance. La Diète fut convoquée à Zürich pour aplanir les difficultés. Elle ne fut composée que des cantons menacés et des cantons impartiaux, en tout 10 (Vaud, Argowie, Thurgowie, Saint-Gall, Tessin, Zürich, Bâle, Schaffhouse, Appenzell, Grisons), tandis que les 9 autres (Berne, Uri, Schwitz, Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Lucerne, Unterwalden) refusèrent de s'y rendre et convoquèrent de leur côté une réunion à Lucerne. L'anarchie fut poussée au comble et la guerre civile menaça d'éclater à chaque instant.

Lors de la négociation du traité de Paris, les puissances s'occupèrent de la Suisse, destinée à former une barrière à la frontière française. Elles stipulèrent dans l'art. 3 l'entrée de Genève dans la Confédération. Tout en déclarant dans l'art. 6 que « la Suisse indépendante continuerait à se gouverner par elle-même », elles montrèrent clairement qu'elles ne se désintéressaient pas de l'état politique de la Suisse, comprenant bien que la solidité intérieure était nécessaire à ce pays, pour pouvoir remplir le rôle qu'elles lui destinaient. L'art. 2 (secret) stipulait en effet : « La France reconnaîtra et garantira conjointement avec les puissances alliées et comme elles l'organisation politique que la Suisse se donne sous les auspices desdites puissances et d'après les bases arrêtées avec elles. »

Cependant, tous les efforts pour réconcilier les cantons suisses furent sans succès. Les anciens cantons qui faisaient la contre-révolution se refusaient absolument à accepter toute transaction ayant comme point de départ la reconnaissance de l'état de choses consacré par l'Acte de médiation. Après l'échec successif des projets du Pacte fédéral du 16 août et du 8 septembre, causé par l'attitude intransigeante des cantons récalcitrants, les puissances se décidèrent à prendre en mains le rétablissement de l'ordre en Suisse.

Le 14 novembre 1814, le comité des affaires de la Suisse, composé des représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, s'était réuni en première séance. Ce comité devait s'occuper de la délimitation territoriale de la Suisse, de sa position internationale et des mesures à prendre pour assurer l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire. En même temps, il s'était arrogé le droit d'arbitrage, suivant en cela l'exemple du premier Consul, pour les difficultés relatives à la rédaction du Pacte fédéral et pour toutes les contestations soulevées entre les cantons. Ces contestations consistaient principalement dans les réclamations territoriales des cantons qui se prétendaient lésés par l'Acte de médiation, de Berne surtout, dont cet Acte avait détaché deux nouveaux cantons et qui ne demandait rien moins que le recouvrement de son ancienne intégrité.

Le lendemain, 15 novembre, la légation suisse fut introduite au sein du comité pour exprimer les vœux de la nation suisse. Le président de cette légation, de Reinhard, déclara qu'il était chargé par la nation : de demander la reconnaissance solennelle de la liberté et de l'indépendance de la Suisse, et de l'insertion de l'Acte qui en porterait la constatation dans l'instrument de la pacification générale de l'Europe ; la reconnaissance de sa neutralité par toutes les puis-

sances participant au Congrès et la reconstitution de ses frontières militaires propres à la rendre respectable. Quant aux affaires intérieures, il déclarait « que l'intervention des puissances pour la décision de ces questions était de toute nécessité, la Suisse ne pouvant elle-même prononcer sur ces différends sans s'exposer à la guerre civile ». Sur ce dernier point, son opinion était soutenue par le député de Wieland, mais combattue par le député de Montenach.

Le comité aborda l'examen de tous ces points. La difficulté la plus sérieuse était la pacification intérieure de la Suisse et la rédaction d'un Pacte fédéral. Le comité désirait donner au pouvoir central une autorité suffisante pour le maintien de l'ordre intérieur, et à la Confédération l'homogénéité nécessaire pour résister aux empiétements de l'étranger, tout en rendant le nouveau pacte acceptable aux partisans de l'antique souveraineté cantonale.

La Diète fédérale avait arrêté à Zürich, le 8 septembre 1814, un « traité d'alliance entre les 19 cantons de la Suisse » qui ne fut cependant pas accepté par tous les cantons. Ce nouveau Pacte fédéral était une transaction entre la nouvelle et l'ancienne constitution de la Suisse. Il maintenait les cantons crées par l'Acte de médiation et l'égalité de droit entre tous les cantons, mais il laissait à chacun d'eux la pleine souveraineté intérieure. « Les 19 cantons souverains (suivent les noms) se lient par le présent traité, pour la conservation de leur liberté et de leur indépendance, pour leur sûreté contre toute attaque des puissances étrangères, ainsi que pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité publiques à l'intérieur. Ils se garantissent réciproquement leurs constitutions, telles qu'elles ont été acceptées par les premières autorités de chaque canton, d'accord avec les principes du traité d'alliance. Ils se garantissent réciproquement leur territoire. » (Art. 1er.)

Les liens fédéraux des cantons vis-à-vis de l'étranger sont

consolidés par la création de l'armée fédérale et des revenus fédéraux. Le droit de déclarer la guerre, de faire la paix et de conclure les traités d'alliance avec les États étrangers est réservé à la Diète, à qui appartient le soin de prendre toutes les mesures pour la sûreté intérieure et extérieure (art 8). L'art. 6 stipule « qu'il ne doit être conclu entre les cantons individuellement aucune alliance défavorable à la Confédération générale ni au droit d'autres cantons ».

La présidence de la Diète est donnée alternativement de deux ans en deux ans à Zürich, Berne et Lucerne.

A la séance du 19 décembre 1814, le comité déclara « que le nouvel Acte de confédération paraissait imparfait sous plusieurs rapports et que la cause de cette imperfection se trouvait, en grande partie, dans les discussions qui avaient dernièrement agité la Suisse; mais comme il importait surtout que la tranquillité permanente de ce pays fût assurée au plus tôt, l'inconvénient de laisser la constitution telle que les autorités nationales l'avaient arrêtée paraissait moins à redouter que celui d'en renouveler les discussions et de rendre par là le rétablissement du calme plus éloigné et plus incertain. *On espère que le temps et l'expérience y porteront remède* ». En acceptant ainsi à regret la constitution que la Suisse s'était donnée, les puissances espéraient que le temps ferait son œuvre, et qu'il apporterait des améliorations nécessaires sur lesquelles elles ne voulaient pas insister pour le moment. Il est important de constater ici que les puissances, loin de proclamer l'immutabilité de la constitution fédérale suisse, exprimaient au contraire leurs vœux pour son amélioration. Vu le but que les puissances poursuivaient par l'ensemble des dispositions prises relativement à la Suisse et qui consistaient dans l'extension du territoire de la Confédération, l'amélioration de ses frontières militaires et la garantie de sa neutralité, on ne se tromperait pas en affirmant qu'elles abandonnaient au temps et à l'expérience

le soin de réformer le Pacte fédéral, en espérant que cette réforme donnerait à la Confédération plus de force et de cohésion, c'est-à-dire qu'elle se ferait dans le sens unitaire.

L'entente sur les autres questions ne fut pas difficile et le 5 janvier 1815 le comité présenta son rapport sur l'ensemble de la question suisse. « Les puissances alliées, dit ce rapport, se sont engagées à reconnaître et à faire reconnaître à l'époque de la pacification générale la neutralité perpétuelle du Corps helvétique, à lui restituer les pays qui lui furent enlevés, à renforcer même par des arrondissements territoriaux la ligne de défense militaire de cet État ; mais elles ne considéreront cet engagement comme obligation, qu'autant que la Suisse, en compensation des avantages qui lui étaient réservés, offrirait à l'Europe, tant par ses institutions cantonales que par la nature de son système fédératif, une garantie suffisante de l'aptitude de sa nouvelle Confédération à maintenir sa tranquillité intérieure et par cela même à faire respecter la neutralité de son territoire. » En abordant les questions qui divisaient la Suisse, le comité était d'avis, relativement aux réclamations territoriales des anciens cantons, que les Suisses eux-mêmes ne pouvaient pas les trancher sans que la guerre civile n'en fût la conséquence inévitable. Il déclarait que « l'unique moyen de pacifier la Suisse était de prononcer irrévocablement sur les questions territoriales et pécuniaires qui la divisaient ». Quant au Pacte fédéral, il exprimait le désir de voir, dans l'intérêt des puissances, « la Suisse participer au système politique général, *en formant un corps de nation solidement constitué et capable de maintenir son système de neutralité perpétuelle.* » C'était le but des puissances intervenantes, lorsqu'elles proposèrent à la Suisse « comme condition expresse des avantages qu'elles étaient disposées à lui accorder, l'acceptation d'une transaction finale, au moyen de laquelle on espérait terminer irrévocablement tous les différends qui s'étaient élevés entre

les États et qui faisaient l'objet de l'Acte annexé au Pacte fédéral ». Enfin, quant à la question des nouveaux cantons, le rapport disait que le comité s'était décidé à admettre pour « base du système politique de la Suisse l'existence et l'intégrité des 19 cantons, tels qu'ils se sont territorialement constitués lors de l'entrée des armées alliées en Suisse ».

Pour conduire cette négociation à son terme, le comité était d'avis qu'on proposât à la Suisse l'acceptation de la transaction suivante : L'intégrité des dix-neuf cantons est reconnue comme base du système helvétique; sont réunis à la Suisse: le Valais, Genève et la principauté de Neufchâtel, en formant les trois cantons nouveaux; l'évêché de Bâle sert de compensation pour le canton de Berne et les questions pécuniaires seront réglées de façon à donner quelques dédommagements aux anciens cantons lésés par l'Acte de médiation; le canton de Genève acquiert quelques servitudes de passage sur le territoire français. Dès que la Suisse aura formellement accepté cette transaction, il sera conclu et signé un traité. La Suisse s'engagera à exécuter fidèlement ladite transaction. Les puissances feront insérer dans l'instrument de la pacification générale l'Acte de reconnaissance de l'indépendance et de la neutralité perpétuelles de la Confédération, rendront à cet État l'évêché de Bâle, Chiavenna, Bormio, la Valteline, et interposeront leurs bons offices à l'effet d'arrondir le territoire de Genève et de rectifier les limites du côté de l'Allemagne.

Le 20 mars 1815 fut publiée « la Déclaration des puissances rassemblées au Congrès de Vienne au sujet de la Suisse », dans laquelle les solutions proposées par le comité étaient revêtues de la sanction des huit puissances. Le préambule de cette déclaration disait : « Les puissances ayant reconnu que l'intérêt général réclame en faveur du corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle et voulant, par des restitutions territoriales et des cessions, lui fournir des moyens

d'assurer son indépendance et maintenir sa neutralité, dès que la Diète helvétique aura donné son accession en bonne et due forme aux stipulations renfermées dans la présente transaction, il sera fait un acte portant la reconnaissance et la garantie de la part de toutes les puissances de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières. » Le 27 mai, la Diète réunie à Zürich accéda, au nom de la Confédération helvétique, à la Déclaration du 20 mars, et les articles de cette Déclaration furent reproduits dans les art. 74-84 de l'Acte final du Congrès.

Mais la neutralité suisse, malgré toutes ces déclarations les plus formelles des puissances européennes, dut subir un ajournement quant à son application. Après le retour de Bonaparte, une note fut adressée à la Suisse, le 6 mai 1815, pour lui demander d'accéder à la coalition formée par les quatre grandes puissances. Cette demande était fondée sur ce que « le bien-être de la Suisse, son indépendance, sa neutralité seraient toujours précaires et exposées aux attaques du pouvoir illégal et destructeur qu'aucun frein moral n'est capable d'arrêter... Elles connaissent le prix que la Suisse attache au maintien du principe de sa neutralité, et ce n'est point pour y porter atteinte, mais uniquement pour accélérer l'époque où ce principe pourra être applicable d'une manière avantageuse et permanente qu'elles proposent à la Confédération de prendre une attitude et des mesures énergiques qui soient proportionnées aux circonstances du temps, sans cependant tirer à conséquence pour l'avenir ». Le 12 mai, la Diète répondit que la Suisse protègerait ses frontières contre toute tentative de la part de la France, et qu'elle avait mis dans ce but 30.000 hommes sur pied. Mais « déterminée à maintenir ce développement de forces, la Suisse croit à son tour pouvoir attendre de la bienveillance des puissances qu'aussi longtemps qu'elle n'appellera pas elle-même leur secours, les armées alliées respecteront son

territoire ». Huit jours après, le 20 mai, elle se décida pourtant à accéder à la coalition du 25 mars, et le passage des troupes alliées par le territoire suisse, prévu dans ce traité, eut effectivement lieu.

La Déclaration du 20 mars avait promis à la Suisse la reconnaissance et la garantie de sa neutralité sitôt que la Diète aurait donné son adhésion à la transaction proposée par les puissances. Cette condition était remplie dès le 27 mai, et la reconnaissance de la neutralité suisse ne se trouvait pas dans l'Acte final du Congrès. Le retour de Bonaparte avait été le signal de la nouvelle guerre, et les puissances coalisées ne voulurent pas se priver d'un territoire très avantageux pour l'envahissement d'une partie de la France. On prétexta à cette occasion toute sorte de raisons : en premier lieu « l'intérêt bien entendu de la Suisse »; mais en vérité il n'y en avait qu'un seule de bonne, l'utilité stratégique. La neutralité suisse fut violée, avant d'être définitivement sanctionnée, par les puissance garantes elles-mêmes, et c'était vraiment d'un mauvais augure pour l'avenir. Les puissances essayèrent d'effacer l'impression fâcheuse produite par ce précédent en proclamant dans la Déclaration du 20 novembre 1815 que « aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, ne pouvait ni ne devait être tirée des événements qui avaient amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Ce passage, librement consenti par les cantons dans la Convention du 20 mai, avait été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les puissances signataires du traité d'alliance du 25 mars». Les Puissances invoquaient, pour justifier leur conduite, le consentement de la Suisse ; mais, même en supposant que ce consentement eût été complètement libre, il n'y aurait eu qu'une double violation de la neutralité fait à la fois et par la Suisse et par les puissances garantes.

La neutralité suisse fut formellement garantie, le même jour où fut signé le second traité de Paris, par une «Déclaration des puissances portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire ». Les puissances y font «une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées tant par l'Acte du Congrès de Vienne que par le traité de Paris de ce jour, et telles qu'elles le seront ultérieurement, conformément à la disposition du 3 novembre, qui stipule en faveur du Corps helvétique un nouvel accroissement de territoire à prendre sur la Savoie pour arrondir et désenclaver le canton de Genève. Les puissances signataires de la Déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent Acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ».

Cette déclaration est nette et précise, et aucun diplomate n'a eu l'idée de contester la garantie européenne donnée à la neutralité suisse. Les puissances déclarent formellement que cette neutralité intéresse l'ordre public européen, c'est-à-dire qu'elle ne constitue pas seulement un droit de la Suisse, mais qu'elle est aussi son devoir. Pour la mettre à même de remplir ce devoir, les puissances avaient eu le soin, tout en garantissant sa neutralité, de lui donner de bonnes frontières militaires propre à faciliter la défense de son territoire. Elles avaient pris les mesures nécessaires pour amener l'apaisement intérieur de ce pays et pour aplanir les différends entre les anciens et les nouveaux cantons. Enfin, dans ce même but, elles avaient cherché à raffermir les liens fédéraux entre les cantons. Tout cela était indispensable pour faire remplir à la Suisse le rôle d'État-barrière contre l'expansion française et pour empêcher qu'elle ne devînt de

nouveau, par suite des intrigues nouées dans son intérieur ou un rapide coup de main exécuté par un général étranger, le centre d'opérations militaires agressives. Rendre la Suisse unie et forte, voilà le seul but de l'intervention des puissances dans le règlement de ses affaires intérieures.

La constitution fédérale, telle qu'elle était sortie des événements de 1814 et 1815, devait-elle, dans la pensée des puissances, rester immuable? avait-elle, en même temps que la neutralité de ce pays, reçu la sanction de la garantie européenne? La question s'était présentée, et elle avait soulevé de grandes discussions diplomatiques qui avaient failli aboutir à une occupation militaire de la Suisse.

La composition territoriale de la Suisse est restée presqu'identiquement telle qu'elle avait été fixée par les traités de 1815. La seule modification survenue dans cet ordre d'idées fut la cession de la vallée des Dappes à la France, en échange d'une portion équivalente du territoire français, par la convention conclue à Berne le 8 décembre 1862. Les deux puissances contractantes reconnurent à cette occasion le droit des puissances signataires du traité de Vienne d'intervenir dans toutes les questions qui touchaient d'une manière quelconque au principe de l'intégrité du territoire helvétique. Un protocole, annexé à ce traité, s'exprime ainsi à ce sujet : « En signant le traité conclu entre le Conseil fédéral suisse et S.M. l'Empereur des Francais, relatif à la question de la vallée des Dappes, daté de ce jour, le plénipotentiaire du Conseil fédéral a réservé pour son pays la faculté de porter ledit traité à la connaissance des puissances signataires de l'Acte du Congrès de Vienne, afin d'obtenir, pour autant qu'il y est dérogé à l'art. 75 dudit Acte, qu'il soit reconnu comme faisant partie intégrante du Droit international européen en ce qui concerne la Suisse, et le plénipotentiaire de S.M. l'Empereur a adhéré à cette réserve. » La Suisse communiqua en effet

ce traité auxdites puissances qui, toutes, en prirent acte ou en exprimèrent leur satisfaction (1).

L'organisation politique de la Suisse a, au contraire, subi de profonds changements. On avait procédé tout d'abord à la réforme des constitutions cantonales et ensuite, en septembre 1848 et en 1874, à celle de la Constitution fédérale.

La revision du Pacte fédéral ne se rattache aucunement, malgré la coïncidence des dates, à la Révolution de février; ses origines se trouvent entièrement dans le mouvement qui se produisit dans la Suisse à la suite de la Révolution de 1830. Le mécontentement populaire contre les constitutions aristocratiques rétablies dans plusieurs cantons en 1814 et en 1815 s'était manifesté à plusieurs reprises bien avant les événements de juillet. Le 27 décembre 1830, la Diète prit la résolution de n'intervenir aucunement dans les changements constitutionnels qui pourraient s'opérer dans l'intérieur des cantons. Dans les années qui suivirent, plusieurs constitutions cantonales furent revisées complètement, parmi lesquelles celle de Berne (à deux reprises, en 1831 et en 1846).

Le mouvement unioniste marchait parallèlement avec le mouvement démocratique et la réforme du Pacte fédéral fut mise à l'ordre du jour dès 1832. La question resta pourtant pendante, aucune majorité réformatrice n'ayant pu se former jusqu'en 1847. Plusieurs projets, parmi lesquels celui rédigé par M. de Rossi, furent successivement rejetés.

Les discussions politiques se compliquèrent, comme jadis, des dissentiments religieux. En 1841, les radicaux s'étaient rendus maîtres du canton d'Argowie, qui se partageait entre les deux églises. Leurs premiers actes furent dirigés contre les moines et les couvents. Les cantons catholiques pro-

(1) Les puissances garantes intervinrent également dans le règlement de la question de Neufchâtel et elles furent toutes parties contractantes dans le traité du 26 mai 1857, par lequel le roi de Prusse renonçait à sa souveraineté sur cette principauté.

testèrent et Lucerne, en relevant le gant, appela les jésuites sur son territoire. Les protestants poussèrent à leur tour des cris de colère et, ne s'arrêtant pas à de vaines protestations, organisèrent les corps francs qui, au nombre de 8.000 hommes, pénétrèrent dans le canton de Lucerne. Ils furent mis en déroute par les catholiques.

Le signal de la guerre civile était donné. Les partis religieux se confondirent avec les partis politiques : les catholiques étaient à la fois conservateurs et partisans du Pacte de 1815; les protestants étaient au contraire radicaux et partisans de la réforme fédérale dans le sens unitaire. Pour se défendre à l'avenir contre toute entreprise des corps francs et pour assurer le triomphe de leur cause, les sept cantons catholiques : Lucerne, Uri, Schwitz, deux Unterwaldens (haut et bas), Zug, Fribourg et le Valais signèrent à Lucerne, le 11 décembre 1845, un traité d'alliance pour la défense mutuelle et le maintien du Pacte fédéral de 1815. Ils appelèrent leur ligue : «*Alliance des cantons fidèles au Pacte;*» les adversaires lui donnèrent le nom de « *Sonderbund* » qu'elle a gardé dans l'histoire.

Le 4 septembre 1846, la Diète, réunie à Zürich, émit, sur la proposition présentée par le canton de Thurgowie, un vote demandant la dissolution du concordat de sept cantons catholiques comme contraire au Pacte de 1815. La proposition ne put réunir que les votes de dix cantons et demi. Neufchâtel, Bâle-ville et Saint-Gall furent d'avis de référer, et Genève garda le protocole ouvert. Le 3 octobre, le Grand Conseil de Genève émit un vote favorable au Sonderbund. Trois jours après, une insurrection populaire obligea ce conseil à démissionner, et le gouvernement provisoire envoya son adhésion à la proposition de Thurgowie. Grâce à cette adhésion, la majorité était assurée pour cette proposition. Toutes les chances étaient pour les radicaux lors de la réunion de la Diète. En juillet 1847, elle fut convoquée sous la présidence de

M. Ochsenbein, l'ancien chef des corps francs, devenu président du Conseil d'État bernois, à Berne, devenu le Vorort de la Confédération.

Les puissances européennes, la France et l'Autriche surtout, ne restèrent pas indifférentes au mouvement suisse. Dès que la question du Pacte fédéral fut agitée, le prince de Metternich déclara que la Suisse n'était pas libre de la poser. Il écrivit dans le Mémorandum du 23 novembre 1831 : « La déclaration des puissances réunies au Congrès de Vienne, en date du 20 mars 1815, et celle de Paris du 20 novembre de la même année, ne renferment en effet aucune garantie formelle du Pacte fédéral. Néanmoins, la teneur de ces actes et toutes leurs dispositions se rapportent évidemment à l'existence du corps helvétique, formé par l'alliance des cantons souverains qui en font partie. Et il restera au moins à examiner si la Suisse, renonçant à son antique caractère de confédération d'Etats libres, et se constituant, fût-ce d'un accord unanime entre ses membres, en république une et indivisible, aurait encore le même droit aux avantages que les dispositions du Congrès lui ont assurés, et à l'accomplissement des obligations que les puissances ont contractées envers elle, et au nombre desquelles est l'observation de sa neutralité. »

Lorsqu'en 1845 les dissentiments politiques et religieux amenèrent des troubles sanglants dans plusieurs cantons, M. Guizot mit en avant l'idée d'une intervention collective en Suisse, pour assurer le respect de la souveraineté des cantons. Le 23 mars 1845 il écrivait en ce sens aux ambassades françaises de Vienne, Berlin, Saint-Pétersbourg et Londres. M. de Metternich répondit avec une vive satisfaction à ces avances, et le comte Apponyi fut chargé de soumettre à l'approbation du Gouvernement français l'engagement suivant : « Les cinq puissances regarderaient l'anéantissement du Pacte de 1815, soit que cet anéantissement eût lieu d'une manière patente,

soit qu'il s'effectuât sous l'égide d'un arrêté de la Diète, outre-passant évidemment les attributions que le Pacte assigne à l'autorité fédérale, comme un fait annulant les garanties que les actes du Congrès de Vienne ont accordées à la Suisse ; et cela sans préjuger les mesures ultérieures que l'intérêt du maintien de l'ordre pourrait forcer les puissances de prendre. » M. Guizot trouva que c'était aller trop vite et, pour le moment, plus loin qu'il ne le désirait.

Le triomphe des radicaux étant devenu certain, le prince de Metternich revint à la charge avec plus d'insistance. Le 7 juin 1847, il envoya au comte Apponyi une dépêche dans laquelle il disait que le seul moyen capable d'arrêter les radicaux suisses serait de déclarer que les quatres puissances continentales ne souffriraient pas que « la souveraineté cantonale fût violentée, et que l'état de paix matérielle dont la Suisse jouissait encore fût troublé par une prise d'armes, de quelque côté qu'elle eût lieu ». Quant à l'Angleterre où, dans l'intervalle, les whigs étaient arrivés au pouvoir, le prince constatait avec regret l'impossibilité de l'engager dans une action commune. Faisant hommage « au talent de rédaction propre à M. Guizot », il accepterait avec reconnaissance que celui-ci se chargeât de minuter la note commune; seulement cette note, pour être efficace, devait être fort claire et positive. Dans une nouvelle note du 20 juin il qualifiait le Gouvernement de Berne « une bande sans foi et sans principes », et déclarait qu'il était illusoire d'essayer la persuasion sur « l'esprit d'hommes de cette trempe » qui ne seraient influencés que par des moyens matériels.

Le chancelier autrichien demandait l'emploi des moyens coercitifs pour le cas où la Diète suisse ne tiendrait pas compte des représentations des puissances. M. Guizot était moins résolu et ne voulait même pas consentir à l'envoi d'une note collective et comminatoire. Il fallait donc se bor-

ner pour le moment à une pression purement morale (1). Dans les instructions adressées à l'ambassade française en Suisse, M. Guizot se plaçait, pour justifier son intervention, tout d'abord sur le terrain du Droit public commun. En envisageant la Confédération comme une alliance des États indépendants, il réservait à tous les États étrangers le droit d'intervenir pour préserver les cantons plus faibles contre toute violence exercée par leurs confédérés plus forts. « Sans doute, disait-il, toute nation a le droit de modifier sa constitution intérieure; mais abolir en Suisse les bases constitutives de la Confédération, les abolir malgré la résistance d'un ou de plusieurs des cantons confédérés, ce ne serait pas l'acte d'un peuple modifiant librement ses institutions, ce serait l'asservissement d'États indépendants, contraints de passer sous le joug d'alliés plus puissants, ce serait la réunion forcée de plusieurs États en un seul. Certes, les Gouvernements qui jusqu'à présent ont traité avec la Suisse comme avec une Confédération d'États distincts et indépendants seraient autorisés, par tous les principes de Droit public, à ne pas reconnaître ce nouvel ordre de choses avant d'avoir mûrement pesé, dans leur propre intérêt, la légitimité et la convenance (2). » Passant ensuite à la situation spéciale

(1) Le prince de Metternich accuse le roi Louis-Philippe d'avoir été la cause de cette attitude irrésolue du Gouvernement français. Dans une dépêche confidentielle adressée au ministre autrichien à Zürich, le 1er juillet 1847, il dit : « Une lettre de notre ambassadeur à Paris éclaircit et révèle le dessous des cartes du jeu qui vient de se jouer à Paris. Il en résulte que le roi Louis-Philippe, par des calculs d'un égoïsme étroit et timoré, répugne avec roideur à toute action efficace de son Gouvernement en Suisse. M. Guizot, à la fois plus éclairé et plus courageux, regrette que les puissances se condamnent à un rôle de parfaite nullité, et il voudrait arriver par un détour à les en voir sortir. » Metter. *Mém.*, t. VII, p. 461.

(2) La même argumentation fut reproduite par le duc de Broglie, ambassadeur français à Londres, dans une conversation avec lord Palmerston que le duc relate dans la dépêche du 2 décembre 1847, adressée à M. Guizot. « Les cantons opprimés, dit-il, s'il y en a, comme tous les États souverains opprimés, ont le droit de s'adresser à leurs voisins pour leur demander secours et assistance, et ces voisins ont le droit d'examiner, chacun pour son compte, jusqu'à quel point la justice ou la politique, la prudence ou l'humanité l'autorisent et lui défendent de répondre à cet appel. »

faite à la Suisse par les traités de 1815, les instructions déclarent : « Il est d'ailleurs une autre considération que la Suisse ne devrait jamais perdre de vue dans ses rapports avec les puissances étrangères. L'Europe, en lui accordant par le traité de Vienne, avec une extension considérable de territoire, le précieux privilège de la neutralité, et en liant la jouissance de ses avantages à l'existence d'un système fédératif, a voulu surtout assurer la tranquillité d'un pays dont la paix intérieure est, pour elle, un intérêt de premier ordre. La position de la Suisse est telle qu'elle ne peut être livrée à l'anarchie ou à des troubles prolongés sans que plusieurs des principaux États du continent n'en ressentent le dangereux contre-coup. Si la Suisse se plaçait en dehors des conditions qu'elle a acceptées, si elle devenait pour ses voisins un foyer d'agitation et de propagande révolutionnaire qui compromit leur repos, ils seraient certainement en droit de se croire déliés eux-mêmes de leurs engagements. »

Voulant prévenir les résolutions violentes de la Diète contre le Sonderbund et contre les jésuites sans recourir aux mesures extrêmes, M. Guizot, quoique averti par le prince de Metternich que toute action commune avec l'Angleterre était impossible, dirigea tous ses efforts pour gagner cette puissance à sa cause. Il représentait, disait-il, le parti de la modération en face des projets du prince de Metternich qui tendaient à une intervention armée immédiate. Lord Palmerston noua les négociations dans le but de les traîner en longueur, sans cesser pour cela d'encourager en sous main les radicaux suisses à agir rapidement. « La majorité peut aller en avant, pourvu qu'elle soit sage », écrivit-il dans une note confidentielle.

L'encouragement fut suffisant pour paralyser les menaces des Gouvernements français et autrichien. Dans le discours d'ouverture de la Diète, le président, M. Ochsenbein, déclara

que si les puissances s'arrogeaient le droit d'intervenir dans les affaires intérieures de la Suisse, elles trouveraient un peuple prêt à tous les sacrifices pour défendre son indépendance. La Diète vota coup sur coup, le 20 juillet, la dissolution du Sonderbund, le 16 août la revision du Pacte fédéral et le 3 septembre, l'expulsion des jésuites par la force. Les sept cantons se refusèrent à se soumettre en invoquant la liberté religieuse et le danger des nouvelles invasions tant que le suprême pouvoir fédéral était aux mains de l'ancien chef des corps francs. L'Autriche les encourageait ouvertement à la résistance et toutes les autres puissances continentales exprimaient leur sympathie pour la cause qu'ils défendaient.

La Diète marchait résolument en avant malgré ces manifestations hostiles. Le 4 novembre, elle décréta l'exécution par les armes de ses décisions. M. Guizot, qui poursuivait toujours ses pourparlers avec le Gouvernement anglais, communiqua, à cette nouvelle, un projet de note identique à trois grandes puissances continentales et à l'Angleterre. Il y sommait la Diète d'accepter, pour la question religieuse, la médiation du pape, et pour la question du Sonderbund, celle des grandes puissances. Lord Palmerston demanda certaines modifications avant de signer la note, et entra avec la France dans des explications sur la portée des différentes propositions qu'elle contenait. Il voulait donner du temps à la Diète pour en finir avec toutes les résistances dans l'intérieur du pays. Ses calculs furent réalisés : les hostilités commencèrent le 10 novembre, et le 29 le Sonderbund n'existait plus.

La note des cinq puissances fut remise le 30 novembre ; mais Lord Palmerston s'empressa de déclarer à la Chambre des communes que, puisqu'il n'y avait plus de lutte, il ne pouvait plus être question de médiation. La Diète suivit cet exemple et déclina la proposition des puissances invo-

quant le même motif, à savoir que les faits mentionnés dans leur note n'existaient pas ou avaient cessé d'exister.

Les puissances continentales ne se montrèrent pas disposées à accepter le fait accompli. Le prince de Metternich proposa une conférence pour examiner « au point de vue européen » l'état anormal de la Confédération hélvétique. Cette conférence devait être composée des cinq puissances garantes de la neutralité suisse, mais si l'une d'elles se refusait d'y participer, les autres devaient se réunir et agir sans son concours. La conférence n'eut pas lieu; mais une nouvelle note des quatre grandes puissances continentales informa la Diète « que les puissances considéraient la Confédération comme étant dans une situation irrégulière, avant l'évacuation des cantons occupés par les troupes fédérales, et qu'un changement quelconque dans l'Acte fédéral ne serait considéré comme valable que s'il avait été consacré par l'adhésion unanime de tous les États composant la Confédération ». La note déclarait en outre la suspension de la garantie donnée à la neutralité suisse jusqu'à l'arrangement des questions pendantes.

Le programme du prince de Metternich était d'aller bien plus loin, si cette première démarche restait sans effet. La suspension de la garantie de la neutralité devait être suivie de différentes mesures coercitives : rupture des relations diplomatiques, blocus commercial, démonstrations militaires, et enfin une intervention armée exécutée collectivement par l'Autriche, la France, la Confédération germanique et la Sardaigne. Sans les événements de 1848, la Suisse aurait peut-être passé par l'exécution successive de tous les articles de ce beau programme. Mais comme le dit M. Guizot, « quand le Cabinet du 29 octobre 1840 et la monarchie de 1830 furent tombés, personne ne pensa plus à la Suisse, c'était l'Europe qui était en question. »

La nouvelle Constitution fédérale promulguée en septembre

1848 et modifiée légèrement en 1874 maintient les vingt-deux cantons, mais leur souveraineté est de beaucoup diminuée. Au point de vue international, la Suisse ne se distingue plus guère d'un État unitaire. C'est la constitution des États-Unis d'Amérique qui avait servi de modèle à la nouvelle Constitution fédérale suisse. Le pouvoir législatif appartient à deux Conseils : Conseil National, représentant du peuple suisse considéré comme une unité (un membre par 20,000 habitants), et Conseil des États, représentant des cantons comme individualités distinctes (2 membres par canton, 1 par demi-canton). Les deux Conseils, réunis en assemblée plénière, nomment pour un délai de 3 ans le Conseil fédéral de sept membres (pas plus d'un pour un canton) qui est le pouvoir exécutif suprême de la Confédération. Le président de ce Conseil porte le titre de président de la Confédération et est désigné directement par l'assemblée. L'autorité judiciaire suprême appartient au Tribunal fédéral, siégeant à Lausanne. Ses membres sont élus par l'assemblée fédérale pour une durée de 6 ans.

Le prince de Metternich et M. Guizot prétendaient, un an auparavant, que la revision de la Contitution dans le sens proposé par la majorité radicale de la Diète suisse serait l'inauguration d'une ère de désordres révolutionnaires auxquels la Suisse ne pourrait échapper que par l'intervention des puissances. Et cependant, en 1848 et 1849, la Suisse, entourée de tous les côtés de pays en révolution, restait seule tranquille.

Ce serait aller trop loin que d'affirmer que les puissances avaient laissé en 1815 l'organisation fédérale de la Suisse en dehors de leurs préoccupations. Les avantages dont elles gratifiaient ce pays étaient subordonnés aux conditions se rapportant tant à son apaisement intérieur qu'à sa Constitution fédérale qui devait former dans la Suisse même des éléments sérieux pour la défense de son inviolabilité et de sa

neutralité, déclarées un intérêt général de l'Europe. Entre la Suisse et l'Europe, il y avait une transaction. Accroissements territoriaux, bonnes frontières militaires, garantie de sa neutralité, tels sont les avantages accordés par les puissances, et toutes les conditions posées par elles visaient uniquement à l'établissement, au sein de la Confédération, d'un ordre favorable au maintien de cette même neutralité que les puissances lui garantissaient. Dans ce but, elles obligeaient les cantons récalcitrants à renoncer à leurs prétentions et à accepter l'arbitrage des puissances pour le règlement des difficultés intérieures qui menaçaient de susciter une guerre civile. Elles imposaient à ces mêmes cantons un minimum de sacrifices de leur antique souveraineté au profit de l'autorité fédérale commune. Celle-ci devait les représenter tous, dans les relations extérieures les plus importantes, et disposer de leurs forces réunies pour repousser les agressions étrangères. Les cantons étaient engagés, sous peine de rupture du Pacte passé avec l'Europe, à ne pas rallumer les vieilles querelles et à ne porter aucune atteinte à l'existence et à l'intégrité de l'un d'entre eux. Ils étaient encore obligés à ne pas briser les liens qui les unissaient en un seul faisceau et à ne pas enlever au pouvoir fédéral l'autorité nécessaire pour se faire obéir à l'intérieur et respecter par l'étranger. C'étaient là les seules obligations que la nation suisse avait contractées envers les puissances. Il n'était point question, dans les traités de 1815, d'une constitution immuable imposée par les puissances et acceptée par la Suisse comme sa loi éternelle.

C'est cette dernière prétention qui fut pourtant émise par les puissances dès que la question de la réforme du Pacte fédéral fut agitée. Le Pacte fédéral de 1815 leur tenait tout particulièrement au cœur. Pour le défendre contre toute modification, elles invoquèrent tout d'abord les principes généraux du Droit public. En considérant chaque canton comme un

État jouissant de sa pleine souveraineté, elles proclamaient pour chaque puissance le droit de défendre les États faibles contre les agressions des États forts. Nous n'avons point à nous occuper de cette prétention, notre tâche se bornant à examiner la situation spéciale dans laquelle la Suisse était placée par les traités de 1815. Nous ferons remarquer cependant que cette assimilation entre les cantons de la Confédération helvétique et les autres États dont la personnalité internationale n'était altérée par aucun lien fédéral était fort exagérée. Il nous semblerait bien singulier que les cantons, qui n'avaient pas, d'après le Pacte fédéral, le droit de faire aucun traité d'alliance avec les puissances étrangères, puissent légalement invoquer le secours de ces mêmes puissances contre l'autorité fédérale.

Les puissances fondaient leur intervention encore et surtout sur les traités qui avaient garanti à la Suisse sa neutralité. Cette garantie, prétendaient-elles, de même que les autres avantages, avaient été accordées à la Confédération après l'acceptation du Pacte fédéral et sous la condition que ce Pacte serait respecté. Prétention erronée, nullement justifiée par la lettre et contraire à l'esprit des traités de 1815. Les puissances garantes elles-mêmes constataient à cette époque expressément les imperfections du Pacte fédéral et exprimaient leurs vœux pour que le temps et l'expérience déterminassent son amélioration. Toute la politique des puissances à l'égard de la Suisse, les conditions générales dans lesquelles elles plaçaient ce pays et le rôle qu'elles lui destinaient dans l'équilibre qu'elles fondaient, nous donnent la conviction que ces imperfections, cause de leurs regrets, provenaient de l'insuffisance des liens fédéraux. La consolidation de ces liens accomplie par la revision de 1848 était prévue et désirée en 1815. Elle avait été l'objet des vœux des puissances et elle était de nature à donner de nouveaux gages que la Suisse remplirait efficacement son devoir de gardienne des

points stratégiques des Alpes dans l'intérêt général du continent européen.

L'intervention projetée par le prince de Metternich n'était qu'une tentative de résurrection de la Saint-Alliance pour laquelle on recevait de nouveau le concours de la France, qui s'en était séparée depuis 1830. La raison pour laquelle on poursuivait le parti de la centralisation consistait en ce que ce parti était en même temps le parti radical. La centralisation, accomplie sous les auspices de ce parti, on le sentait bien, était l'arrêt de mort des petites aristocraties qui se maintenaient encore dans quelques cantons. La Sainte-Alliance n'avait pas à défendre en Suisse une tête couronnée contre des sujets révoltés, mais elle y défendait la minorité conservatrice contre les partis avancés. Toute cause réactionnaire était une cause pour le prince de Metternich et pour ses alliés. Sans la Révolution de février, M. Guizot allait lui donner l'appui de la France.

Cette politique de M. Guizot avait du reste soulevé une vive opposition dans les Chambres françaises et provoqué un des plus beaux discours de M. Thiers, lors de la discussion de l'adresse dans la Chambre des députés, le 2 février 1848. « Le Pacte fédéral a été, dites-vous, garanti, disait M. Thiers. Permettez-moi, Messieurs, de vous faire une première remarque. Cette tutelle sur les institutions d'un pays voisin est assurément quelque chose de bien exorbitant. Or ce qui est exorbitant ne se suppose pas, ne se sous-entend pas, et doit être clairement contenu dans les traités.

« Croyez-vous que ce soit par de simples inductions qu'on puisse s'autoriser à dire qu'on a le droit de se mêler des institutions d'un pays voisin? Jamais! S'il y a doute seulement, le doute doit se résoudre dans le sens de l'indépendance du pays dont on prétend s'occuper. Eh bien! il y a au moins doute ici, ou plutôt, quand je vous aurai cité les

pièces, vous verrez qu'il n'y a pas même de doute (1). »

Nous avons cité les pièces les plus importantes qui se rapportent à cette question, et nous en avons tiré également la conviction qu'elles ne permettent aucun doute au sujet du droit de la Suisse de se donner librement sa constitution.

A la neutralité suisse se rattache la neutralisation de certaines parties de la Savoie, garantie elle aussi par les puissances signataires du traité de 1815. Les négociations, qui avaient abouti au traité du 20 mai 1815, garantissant l'extension de la neutralité hélvétique à ces provinces, avaient pris la marche suivante. Les quatre Cours alliées (de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie) demandaient au roi de Sardaigne de faire quelques cessions territoriales au canton de Genève. Le roi consentit à cette cession, mais en y mettant des conditions exposées dans une lettre adressée au Congrès par l'envoyé sarde, le marquis de Saint-Marsan :

« Que les provinces de Chablais et de Faucigny, ainsi que tout le territoire situé au nord d'Ugine et appartenant à Sa Majesté, soient comprises dans la neutralité helvétique garantie par toutes les puissances, c'est-à-dire que toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilités ou commencées ou imminentes, les troupes de S. M. le roi de Sardaigne qui se trouveraient dans ces provinces puissent se retirer et prendre à cet effet, s'il est besoin, la route du Valais; que les troupes armées d'aucune puissance ne pourront ni séjourner ni passer dans les provinces ci-dessus, à l'exception de celles que la Confédération helvétique jugerait à propos d'y placer. »

Ces conditions furent acceptées par les puissances et reproduites littéralement dans le traité du 20 mai 1815 passé

(1) Discours de M. Thiers, t. VII, p. 558.

entre elles et la Sardaigne. L'art. 92 de l'Acte final du Congrès les reproduit encore dans les mêmes termes. Les deux textes, l'art. 8 du traité du 20 mai et l'art. 92 de l'Acte final, réservent expressément le droit absolu de souveraineté du roi de Sardaigne sur les provinces neutralisées. L'art. 90 de l'Acte final donne encore une plus grande force à cette réserve en déclarant que « la faculté que les puissances signataires du traité de Paris du 30 mai 1814 se sont reservée par l'art. 3 dudit traité de fortifier tel point de leurs États qu'elles jugeront convenable à leur sûreté est également réservée sans restriction à S. M. le roi de Sardaigne ».

Lors de la conclusion du second traité de Paris, les parties de la Savoie qui avaient été laissées à la France en 1814 furent rétrocédées à la Sardaigne. Le 3 novembre 1815, les quatre alliés décidèrent que la neutralité de la Suisse serait étendue au territoire qui se trouvait au nord d'une ligne à tirer depuis Ugine, y compris cette ville au midi du lac d'Annecy, et de là au lac du Bourget, jusqu'au Rhône, de la même manière qu'elle avait été étendue aux provinces du Chablais et de Faucigny, par l'art. 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne. Cette disposition fut rapportée dans l'art. 3 du traité du 20 novembre.

La Suisse n'avait pris aucune participation à ces arrangements. La première fois, la neutralisation était accordée au roi de Sardaigne comme un avantage en échange des concessions territoriales qu'il faisait à la Suisse sur la demande des puissances. La seconde fois, les puissances prenaient elles-mêmes l'initiative et étendaient la neutralité aux autres parties de la Savoie, pour protéger contre les invasions françaises ce même équilibre européen qu'elles avaient en vue en garantissant la neutralité de la Suisse.

La Suisse n'intervient dans l'affaire qu'après coup, en donnant son adhésion aux arrangements arrêtés entre la

Sardaigne et les puissances. Dans le traité du 14 mars 1816 passé à Turin entre la Confédération et la Sardaigne, les droits et les devoirs des deux parties relativement aux provinces neutralisées sont nettement déterminés. L'art. 7 de ce traité dit en effet : « Le protocole du Congrès de Vienne du 29 mars 1815 accepté par l'acte de la Diète de la Confédération suisse en date du 12 août suivant, ayant stipulé *comme une des conditions de la cession du territoire en faveur du canton de Genève :*

« Que les provinces de Chablais et de Faucigny et tout le territoire au nord d'Ugine, appartenant à Sa Majesté, feraient partie de la neutralité de la Suisse garantie par toutes les puissances ainsi qu'il est expliqué à l'art. 1er dudit Protocole ;

« Le Directoire fédéral ayant déclaré par sa Note officielle du 1er novembre au ministre de Sa Majesté « que la Confédération suisse a accepté les actes du Congrès de Vienne du 29 mars dans leur entier, selon leur teneur littérale et sans aucune réserve » ;

« Le traité de Paris du 20 novembre 1815 ayant étendu de la même manière cette neutralité de la Suisse à une autre partie du territoire de Sa Majesté, et enfin l'acte du même jour portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire, contenant l'article suivant : « Les puissances reconnaissent également la neutralité des parties de la Savoie désignées par l'Acte du Congrès de Vienne du 29 mars 1815, et par le traité de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse, de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci ;

« Ces diverses déclarations et stipulations que la Suisse reconnaît et accepte, et auxquelles Sa Majesté accède de la manière la plus formelle, feront règle entre les deux États. »

La neutralité de la Savoie comme celle de la Suisse, comme toutes les autres mesures prises en 1815 pour ren-

forcer les petits États qui entouraient la France, était destinée à préserver l'Europe contre le retour offensif des armées françaises. Cette neutralité a été demandée par le roi de Sardaigne pour la protection de ses propres possessions, et la sécurité de la Suisse n'y est entrée en aucune considération. S'il s'était agi de la protection de la Confédération helvétique, par quel caprice se serait-on borné à neutraliser une seule partie du territoire limitrophe de la Suisse et à choisir pour cela précisément celle qui n'avait joué aucun rôle dans les dernières invasions du sol helvétique et qui appartenait en outre au voisin le moins puissant de la Confédération ?

Lorsqu'après la guerre de 1859, le roi de Sardaigne céda la Savoie et l'arrondissement de Nice à la France par le traité du 24 mars 1860, les stipulations relatives à la neutralité de certaines parties du territoire cédé devinrent caduques. Néanmoins le Gouvernement français voulut user de tous les ménagements envers la Suisse et envers l'Europe pour calmer les inquiétudes qui se manifestaient au sujet de ses intentions sur la Suisse française et sur la Belgique. L'art. 2 de ce traité avait été rédigé pour montrer avec quel scrupule la France respectait le traité de 1815 qu'on l'accusait de vouloir renverser : « Il est également entendu, disait cet article, que S. M. le roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même. Il appartient à S. M. l'empereur des Français de s'entendre à ce sujet tant avec les puissances représentées au Congrès de Vienne qu'avec la Confédération helvétique, et de leur donner des garanties qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article. »

La Suisse et l'Angleterre s'emparèrent immédiatement de la question et demandèrent la réunion d'une Conférence des puissances garantes de la neutralité suisse. Cette

neutralité se trouvait, à leur avis, fort compromise, et il y avait, par conséquent, une violation flagrante des traités de 1815. En effet ces traités étaient gravement violés ; mais la violation consistait dans le fait même de l'annexion à la France d'un territoire neutre destiné à arrêter le débordement de la puissance française. La neutralité de la Suisse et ses droits garantis par les traités ne se trouvaient point en question, L'exposé de la situation de l'empire pour l'année 1860 remarque justement que « si le Gouvernement de l'empereur ne considérait point le principe de la neutralité helvétique comme une des bases essentielles du système politique de l'Europe, s'il pouvait jamais concevoir la pensée d'y porter atteinte, ce ne sont pas les frontières de la Suisse, de Bâle à Genève, qui mettraient son territoire à l'abri d'une agression, et la possossion de la Savoie n'en rendait l'accès ni plus facile ni plus immédiat ».

L'art. 2 cède la Savoie à la France aux conditions auxquelles elle était possédée par le roi de Sardaigne. Eh bien, ces conditions n'imposaient pas non plus au cédant, et par conséquent au cessionnaire, d'obligation particulière envers la Suisse. Elles lui conféraient au contraire le droit de retirer ses troupes par le territoire helvétique en cas d'imminence d'une guerre, et de laisser à la Suisse la charge de la sécurité militaire de certaines parties de la Savoie. On aurait pu soulever la question si la France, en 1844, avait succédé à ces droits. Nous croyons que non, car ils se rapportaient à une situation spéciale qui avait cessé d'exister à la suite de l'annexion de ces provinces à la France.

La Confédération helvétique n'a pas encore renoncé à ses prétentions. Elle a soulevé la question lors de la guerre de 1870, et encore dernièrement (en 1883), à l'occasion du projet de fortification de Mont-Viache (1). Le Gouvernement suisse outrepassait, dans cette dernière circonstance, tout ce

(1) La question a été agitée encore au mois de janvier 1887.

qu'il aurait pu exiger, à supposer même que sa manière de voir fût exacte. Il allait directement à l'encontre de l'art. 90 de l'Acte final, et il oubliait qu'en 1815 les puissances neutralisaient et garantissaient, sans vouloir pour cela désarmer un État ou un territoire quelconque bordant la frontière française. Cet oubli est d'autant plus impardonnable que la Suisse elle-même, tout en étant neutralisée, a été non seulement laissée libre d'organiser fortement sa défense, mais elle y a été même conviée par les puissances.

4. — BELGIQUE.

Dans le courant du XVe siècle, la plus grande partie des provinces composant la Belgique et la Hollande (12 sur 17) furent réunies sous la domination de la maison de Bourgogne. Ensuite, elles passèrent à la maison de Habsbourg par le mariage de la fille et héritière de Charles le Téméraire avec Maximilien d'Autriche. Charles-Quint les compléta en y ajoutant cinq autres provinces. La Diète d'Augsbourg décida, par la Pragmatique Sanction de 1548, que ces dix-sept provinces seraient à l'avenir unies indissolublement et transmissibles par voie de primogéniture.

Après le partage du vaste empire de Charles-Quint entre son fils, Philippe II, et son frère Ferdinand, les Pays-Bas échurent avec l'Espagne au premier. Le projet du roi de faire de ce pays une simple dépendance de la monarchie espagnole et de le soumettre à son autorité absolue provoqua une révolution qui, après une lutte de quatre-vingts ans, aboutit à la séparation des Pays-Bas en Pays-Bas espagnols (Belgique d'aujourd'hui) et Pays-Bas néerlandais (le royaume de Hollande). L'affranchissement commun fut empêché par la scission religieuse. Les catholiques des provinces méridio-

nales, qui subissaient avec répugnance la solidarité avec les protestants, se laissèrent gagner par les promesses des Espagnols et restèrent sous leur domination.

L'indépendance des sept provinces protestantes fut officiellement reconnue par l'Espagne dans le traité de Münster, du 30 janvier 1648, le premier instrument de la paix de Westphalie. Ce traité donna à la République les embouchures de l'Escaut avec droit de les fermer, ce qui causa la ruine d'Anvers.

Par le traité d'Utrecht, de 1713, qui terminait la guerre de la succession d'Espagne, les Pays-Bas espagnols devinrent les Pays-Bas autrichiens. La cession à l'Autriche n'eut cependant lieu que sous certaines conditions onéreuses, notamment le droit donné aux Pays-Bas par le traité des Barrières, signé à Anvers le 15 novembre 1715, de tenir garnison dans certaines forteresses belges, pour former ainsi leur première ligne de défense sur le sol de la Belgique.

Les premières invasions des armées de la Révolution furent dirigées contre la Belgique. Après la victoire de Jemmappes (16 novembre 1792), la Convention allait déjà décréter l'annexion de ce pays à la France. La bataille de Nerwinde, qui transporta de nouveau la guerre sur le territoire français, ajourna la réalisation de ce projet jusqu'à la bataille de Fleurus (26 juin 1795). Le décret du 1[er] octobre 1795 incorpora la Belgique à la France et les traités de Campo-Formio (1797) et de Lunéville (1801) sanctionnèrent cette annexion.

Après la chute de l'Empire, la Belgique fut détachée de la France et classée dans la catégorie des « territoires vacants ». Le prince de Metternich raconte dans son Autobiographie (1) que les puissances alliées exprimèrent tout d'abord l'idée de voir l'Autriche reprendre possession de la Belgique. Cette

(1) Mémoires, t. I[er], p. 214.

puissance s'y refusa parce que, dit le prince, « nous voulions éviter de mettre notre empire en contact direct avec la France et par là terminer les luttes qui, pendant plus de trois siècles, s'étaient prolongées entre les deux Etats voisins, précisément parce qu'ils étaient voisins. » L'Angleterre présenta alors une nouvelle combinaison consistant en la réunion de la Belgique à la Hollande. « LL. MM. I. et R. (de Russie, d'Autriche et de Prusse), dit le projet de convention de Troyes (1), pour donner à S. M. Britannique une marque de leur reconnaissance des secours persévérants et libéraux qu'Elles ont reçus de Sadite Majesté pendant la durée de la guerre, et regardant les demandes de S. M. Britannique comme justes en elles-mêmes et conformes aux intérêts de l'Europe, consentent: Que les provinces belgiques jusqu'à la Meuse... soient cédées au prince d'Orange comme souverain des Provinces-Unies pour être réunies à jamais, comme partie intégrante de la Hollande. »

Lors de la conclusion du traité de Paris, toutes les puissances étaient tombées d'accord sur l'acceptation de ce projet qui présentait de nouvelles garanties contre les conquêtes de la France. L'art. 3 (secret) de ce traité stipulait : « L'établissement d'un juste équilibre en Europe exigeant que la Hollande soit constituée dans des proportions qui la mettent à même de soutenir son indépendance par ses propres moyens, les pays compris entre la mer, les frontières de la France, telles qu'elles se trouvent réglées par le présent traité, et la Meuse, seront réunis en toute propriété à la Hollande. Les frontières sur la rive droite de la Meuse seront réglées selon les convenances militaires de la Hollande et de ses voisins. »

Le Congrès de Vienne avait pour tâche de fixer les fron-

(1) Ce projet est rapporté dans le Mémorandum de lord Castlereagh du 28 janvier 1815. Angeb., IV, p. 1885.

tières définitives du nouveau royaume et d'établir les conditions sous lesquelles serait accomplie son union avec la Belgique. Les négociations nouées à ce sujet aboutirent à la signature du traité du 31 mai 1815 entre le roi des Pays-Bas et les quatre puissances alliées. L'art. 8 du traité confirmait comme base de la réunion des provinces belges avec les Provinces-Unies les huit articles renfermés dans la pièce annexée auxquels il donnait la même force et valeur « comme s'ils étaient insérés mot à mot dans la transaction actuelle ».

Ces huit articles, acceptés déjà le 21 juillet 1814 par le roi des Pays-Bas, établissaient : que la réunion serait intime «de façon que les deux pays ne forment qu'un seul et même État»; qu'il y aurait la pleine liberté des cultes ; que les droits constitutionnels seraient égaux pour tous les sujets du royaume et qu'ils jouiraient tous des mêmes avantages commerciaux ; que les sessions ordinaires de l'assemblée des États généraux seraient tenues alternativement dans une ville hollandaise et dans une ville de Belgique. Toutes ces conditions se trouvaient sanctionnées déjà dans la constitution établie en Hollande par le prince souverain. Son art. 2 stipulait en effet « qu'il ne serait rien innové aux articles de cette constitution qui assuraient à tous les cultes une protection et une faveur égales et garantissaient l'admission de tous les citoyens, quelle que soit leur croyance religieuse, aux emplois et offices publics ».

Les puissances poursuivaient leur plan de renfermer la France chez elle sans se préoccuper des sympathies et des intérêts des populations qu'elles groupaient sous la domination du même souverain. L'application de leur système dans les Pays-Bas était condamnée à une courte existence. « En créant ce royaume, en 1816, on n'avait fait qu'organiser un antagonisme ; une catastrophe était inévitable : il n'y avait là qu'une question de date. La Belgique était attachée à la

Hollande comme une révolution vivante; c'était à la fois le crime et la punition (1). » Les rancunes qui existaient entre les deux peuples et qui étaient soutenues par la différence des cultes auraient peut-être fini par s'effacer avec le temps devant le bien-être matériel qui se développait rapidement par l'union des deux pays, l'un très industriel et l'autre très commerçant, si l'on avait su respecter l'autonomie intérieure des deux parties du royaume. L'union intime était la dissolution à brève échéance, car malgré toutes les garanties constitutionnelles sanctionnées par les puissances, cette union devait apparaître aux Belges comme une domination étrangère. « Le Royaume-Uni des Pays-Bas, dit encore Nothomb (2), n'avait été que la continuation de l'ancienne république des Provinces-Unies transformée en monarchie et dotée d'un accroissement de territoire. » Dans la pensée des Hollandais, leur pays formait le premier noyau du royaume auquel on avait annexé les provinces belges comme sa part dans le butin de guerre. Le siège du gouvernement et de toutes les administrations centrales était maintenu en Hollande et la langue hollandaise tendait naturellement à devenir la langue officielle. Les Belges reprochaient au Gouvernement central de donner, dans la distribution des emplois publics, une part de lion aux Hollandais, de calculer la législation qui était commune sur les idees hollandaises et d'organiser le système des impôts uniquement d'après les intérêts des habitants de la Hollande.

Il n'est donc pas étonnant qu'en Belgique, comme sur beaucoup d'autres points, le mécontentement contre les traités de 1815 commençât au lendemain même de leur mise en vigueur. Vienne la Révolution de juillet en France, et un mois après son contre-coup sera ressenti violemment en Belgique.

(1) et (2) Nothomb. *Essai historique et politique sur la révolution belge*, t. Ier, p. 62 et 74.

Dans la nuit du 25 au 26 août, les rues de Bruxelles retentirent d'un cri de : « Imitons les Parisiens ; » et le mouvement insurrectionnel se propagea rapidement à Liège, Louvain et Namur.

Le prince d'Orange, dès son arrivée à Bruxelles, essaya d'arrêter le mouvement en promettant à la Belgique la séparation administrative complète. Les riches industriels de la Belgique y auraient trouvé pleine satisfaction, mais le peuple, excité par le clergé catholique, ne s'en contentait plus. Il était trop tard, et les manifestations des classes riches et des députés belges dans les États généraux réunis à la Haye en faveur d'une transaction restèrent infructueuses. Le 23 septembre, les troupes hollandaises entrèrent à Bruxelles et en furent repoussées. Ce jour-là le sang avait coulé et toute réconciliation était devenue impossible.

Deux jours après, le 25 septembre, un gouvernement provisoire fut constitué à Bruxelles. Dans l'opinion publique, deux courants se manifestèrent tendant l'un à la constitution de la Belgique en État indépendant et l'autre à sa réunion à la France. Le gouvernement provisoire, ne voulant prendre sur lui aucune résolution formelle, ni dans un sens ni dans l'autre, se hâta de convoquer le congrès pour le 10 novembre. Il nomma cependant une commission chargée de la rédaction du projet de la constitution pour le cas où la Belgique serait érigée en un État distinct.

Le roi de Hollande se décida tout d'abord pour la résistance, espérant que l'appui des puissances ne lui manquerait pas. Mais l'attitude du Gouvernement français ayant empêché la Prusse de lui prêter secours, il prit la résolution de s'adresser aux quatre puissances signataires des huit articles constitutifs du royaume des Pays-Bas et du traité du 31 mai 1815. Sa Note du 5 octobre demandait « l'envoi immédiat du nombre nécessaire de troupes dans les provinces méridionales des Pays-Bas, dont l'arrivée retardée pourrait compromettre gravement

les intérêts de ces provinces et ceux de l'Europe entière ».

Le prince de Metternich n'avait pas attendu cet appel pour s'occuper de la nouvelle manifestation de l'esprit révolutionnaire qui venait d'éclater en Belgique. Il envoyait le 3 octobre au comte de Wessenberg, nouveau ministre autrichien à la Haye, les instructions suivantes : « Les puissances signataires des traités sur lesquels repose la formation du royaume des Pays-Bas, appelées aujourd'hui à prendre en considération la situation du royaume et la position particulière du roi, ne peuvent avoir en vue que deux choses, savoir :

« 1° La nécessité impérieuse d'arrêter les progrès de l'esprit révolutionnaire dans un pays aussi fécond que la Belgique en éléments de désordre et aussi exposé à l'influence du parti dominant en France ;

« 2° L'importance, fondée sur l'intérêt général, de ne point affaiblir le système de défense établi au prix de tant de sacrifices entre le Rhin et la mer du Nord. »

Les deux autres puissances absolutistes n'étaient pas disposées moins favorablement pour le roi de Hollande. Le Gouvernement français ne cachait pas, au contraire, ses sympathies pour la cause de la révolution belge et son intention, dans le cas d'une intervention étrangère, de prendre fait et cause pour elle. Dans ces circonstances, tous les yeux étaient tournés vers l'Angleterre. On se demandait si son Gouvernement se déciderait à défendre l'intégrité d'un royaume qui était la conception de sa diplomatie, ou s'il en ferait le sacrifice à sa nouvelle alliance française, pour la remplacer par quelque autre combinaison sauvegardant en même temps les intérêts britanniques et donnant satisfaction aux vœux de la population révoltée.

Lord Aberdeen s'arrêta à ce second système, en refusant au roi de Hollande tout secours armé, sous prétexte qu'il était déjà trop tard. Il lui proposa de soumettre la ques-

tion à la Conférence des plénipotentiaires des cinq grandes puissances réunie à Londres. Le roi accepta cette idée et demanda que la Conférence commençât ses travaux par une déclaration d'armistice. C'était une acceptation donnée par avance à la modification des traités de 1815.

Les puissances absolutistes prirent le parti de suivre l'attitude du Gouvernement anglais. Le 21 octobre, le prince de Metternich avait déjà fait son deuil de la stricte observation des traités, et il ne demandait plus qu'une garantie sérieuse contre les envahissements des révolutionnaires français. Il exposait maintenant au comte de Wessenberg que le but à poursuivre était : « de conserver à la création des puissances la valeur d'un contrepoids à des vues ambitieuses de la France, et d'empêcher que la Belgique, soit par son incorporation, soit par une indépendance qui ne serait que nominale, ne fasse partie du domaine politique de cette puissance. »

La Conférence s'était réunie le 4 novembre 1830. Dans sa première séance, elle décida la cessation des hostilités en assignant à la Hollande comme ligne d'armistice les limites qu'elle avait avant le premier traité de Paris, en déclarant en même temps que les conditions de l'armistice ne préjugeaient en rien la solution définitive. Le Gouvernement provisoire de Bruxelles accepta ce premier protocole le 14 novembre avec certaines réserves, et le 21 sans aucune réserve, la première acceptation ayant été jugée insuffisante. Le roi des Pays-Bas l'accepta le 17 novembre. Dans cette même première réunion, la Conférence décida « qu'aux termes de l'art. 4 du protocole du 15 novembre 1818 l'ambassadeur de S. M. le roi des Pays-Bas serait invité à se joindre à leurs délibérations ».

A la séance du 20 décembre, la Conférence déclara que le but des puissances signataires des traités de Vienne et de Paris, en réunissant la Belgique à la Hollande, était la for-

mation d'un juste équilibre en Europe et le maintien de la paix générale. Les derniers événements ayant démontré suffisamment que ce but n'avait pas été atteint, « la conférence discuterait et concerterait les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les intérêts et la sécurité des autres puissances et avec l'équilibre européen »... Ces arrangements ne pourraient affecter en rien les droits que le roi des Pays-Bas et la Confédération germanique exerçaient sur le grand-duché de Luxembourg. Elle décidait, par conséquent, que le Gouvernement provisoire de Bruxelles serait invité à envoyer ses commissaires à Londres « pour être entendus sur tout ce qui pourrait faciliter l'adoption définitive des nouveaux arrangements ».

La Conférence de Londres s'était réunie sur l'initiative du roi de Hollande, qui faisait usage du droit accordé à tous les souverains par le Congrès d'Aix-la-Chapelle de demander aux puissances de leur prêter, à défaut de secours matériel, leurs bons offices. Par sa première résolution à la séance du 4 novembre qui contenait le principe de la séparation des deux pays, la Conférence avait pris le caractère d'une médiation, ce qui était encore accepté par le roi de Hollande. Le protocole du 20 décembre était le dernier terme de cette évolution et donnait à la Conférence le caractère d'un véritable arbitrage. La Conférence ne se contentait plus de poser les principales bases de la solution et de les proposer à l'acceptation des deux parties ; elle entendait maintenant régler la question dans tous ses détails. Les deux parties ne seraient plus entendues que pour donner des éclaircissements et elles auraient à recevoir le jugement du haut tribunal européen sans appel possible.

Le représentant des Pays-Bas, M. Falck, protesta contre cette résolution de la Conférence. Sans discuter le droit que les puissances s'arrogeaient d'imposer leur volonté, sa pro-

testation discutait la valeur et l'utilité des résolutions de la Conférence et démontrait qu'une séparation administrative serait préférable pour les intérêts belges et pour les intérêts européens. Mais le roi Guillaume protesta personnellement contre l'arbitrage des puissances. « Si le traité de Paris de 1814, disait-il, mit la Belgique à la disposition des hauts alliés, ceux-ci, du moment où ils eurent fixé le sort des provinces belges, renoncèrent, d'après la loi des nations, à la faculté de revenir sur leur ouvrage, et la dissolution des liens formés entre la Hollande et la Belgique sous la souveraineté de la maison d'Orange-Nassau se trouva exclue de la sphère de leurs attributions. L'accroissement de territoire assigné aux provinces-unies des Pays-Bas fut d'ailleurs acquis à titre onéreux, moyennant le sacrifice de plusieurs de leurs colonies, la dépense exigée pour fortifier divers endroits des provinces méridionales du royaume et autres charges pécuniaires. La Conférence de Londres se réunit, il est vrai, sur le désir du roi ; mais cette circonstance ne conférait point à la Conférence le droit de donner à ses protocoles une direction opposée à l'objet pour lequel son assistance avait été demandée et, au lieu de coopérer au rétablissement de l'ordre dans les Pays-Bas, de la faire tendre au démembrement du royaume. »

Le Gouvernement belge, de son côté, n'accepta le protocole qu'en réservant expressément sa dernière disposition ayant rapport au Luxembourg.

La Conférence ne s'arrêta ni devant l'une ni devant l'autre protestation. Elle maintint son droit de trancher en arbitre les difficultés qui s'élevaient touchant les conditions de la séparation. Ces difficultés se rapportaient à la répartition territoriale et à la division des dettes.

La répartition territoriale donnait lieu à des contestations sur les trois points suivants : le Luxembourg, le Limbourg et la rive gauche de l'Escaut.

Le roi de Hollande rappelait que le grand-duché de Luxembourg lui avait été attribué en 1816 comme une compensation pour les principautés de Nassau-Dillenbourg, Siegen, Hademar et Dietz cédées par lui au roi de Prusse. Il réclamait cette province au nom de la maison de Nassau et au nom de la Confédération germanique dont le grand-duché faisait partie. Les Belges réclamaient, de leur côté, le grand-duché parce que, dans l'ancien Droit public, le Luxembourg faisait partie intégrante des provinces méridionales des Pays-Bas, depuis son acquisition par Philippe le Bon, troisième duc de Bourgogne, jusqu'à la conquête française. Ils invoquaient de plus et surtout les sympathies de la population du grand-duché, qui tout entière, excepté dans la forteresse occupée par la garnison fédérale, avait embrassé avec enthousiasme la cause de la révolution belge.

Quant au Limbourg, la Hollande y possédait en 1790, avant la conquête française, la ville de Vanloo et cinquante-trois villages. Elle partageait, en outre, avec le prince-évêque de Liége, la souveraineté de la ville de Maestricht. En 1830, les habitants de cette province, comme ceux de Luxembourg, avaient fait cause commune avec les Belges.

Les Belges ne pouvaient au contraire invoquer pour justifier leur prétention sur la rive gauche de l'Escaut ni une possession antérieure, ni la volonté non équivoque des populations. Ils n'avaient à invoquer que l'intérêt suprême de leur pays d'assurer la libre navigation de l'Escaut, intérêt qui pouvait être satisfait par d'autres moyens, sans imposer des sacrifices territoriaux à la Hollande.

Le protocole du 20 janvier 1831 trancha toutes ces questions au profit exclusif de la Hollande. Il assignait à ce pays ses limites de 1790 en y ajoutant le grand-duché de Luxembourg. Il établissait en même temps que les puissances prêteraient leurs bons offices pour l'échange des enclaves et stipulait que les art. 100-117 de l'Acte final du Congrès de

Vienne, se rapportant à la liberté de navigation, seraient applicables aux fleuves traversant le territoire belge et hollandais. Le protocole du 27 janvier proposait (mais il n'arrêtait rien définitivement) à la Belgique d'accepter le 16/31 des dettes du royaume sans égard à leur origine, et en récompense il lui conservait le bénéfice du commerce colonial avec toutes les colonies hollandaises.

Le roi de Hollande accepta les bases de séparation posées dans ces deux protocoles par la Déclaration du 18 janvier qui annulait implicitement sa protestation contre les manières d'agir de la Conférence. La Belgique protesta ; mais les puissances lui répondirent que les arrangements arrêtés dans le protocole du 20 janvier étaient des arrangements fondamentaux et irrévocables, et que l'indépendance de la Belgique ne serait reconnue qu'aux conditions et dans les limites de ces arrangements. La Conférence, ou plutôt l'Angleterre, car c'est elle qui y donnait le mot d'ordre, s'était montrée dure pour la Belgique et ne voulait pas entendre ses réclamations. Cette conduite s'expliquait parce que la Belgique regardait toujours du côté de la France, demandant maintenant, après s'être convaincue que la réunion des deux pays était impossible, un prince français pour son souverain.

L'élection au trône belge était presque assurée au duc de Nemours, second fils du roi Louis-Philippe ; le seul candidat sérieux qu'on lui opposait était également un prince français, le duc de Leuchtenberg, fils d'Eugène de Beauharnais. La Conférence s'inquiétait beaucoup de ces tendances manifestées par la population belge, et l'Angleterre, qui avait consenti à la séparation de la Belgique du royaume des Pays-Bas sous la condition qu'elle resterait soustraite à l'influence française, voulut exercer une pression morale sur le Congrès belge. Les conditions du 20 janvier se ressentirent de cette mauvaise disposition. Dans le protocole du 27 janvier, les puissances « n'hésitaient pas à se reconnaitre le droit de

déclarer qu'à leurs yeux le souverain de ce pays doit nécessairement repondre aux principes d'existence du pays lui-même, satisfaire par sa position personnelle à la sûreté des Etats voisins, accepter à cet effet les arrangements consignés au présent protocole et se trouver à même d'en assurer aux Belges la paisible jouissance». A la séance du 1er février, le plénipotentiaire britannique, en invoquant la clause de désintéressement, déclara que cette clause lui semblait devoir impliquer le refus de la couronne belge si elle était offerte à un des princes des familles régnantes dans les cinq Etats représentés à la Conférence. Les plénipotentiaires d'Autriche, de Prusse et de Russie donnèrent, séance tenante, leur adhésion à cette proposition ; le plénipotentiaire français prit la question *ad referendum*, afin de recevoir les ordres de sa Cour. A la séance suivante, le prince de Talleyrand y donna l'assentiment de la France, mais sur sa demande il fut déclaré que le choix du duc de Leuchtenberg, qui présentait des inconvénients dynastiques pour la famille régnante en France, ne serait reconnu par aucune des cinq Cours, parce qu'il ne remplissait pas les conditions énoncées dans le protocole du 27 janvier.

Ces manifestations successives des puissances n'exercèrent pas une grande influence sur les décisions du Congrès belge. Les deux candidatures des princes français furent maintenues, avec la seule différence que les chances du duc de Leuchtenberg se trouvèrent augmentées. Le Gouvernement français en prit ombrage et recourut à des moyens peu loyaux pour écarter le choix qui aurait pu ébranler sa position intérieure. Il donna à croire que le duc de Nemours accepterait la couronne belge, contrairement aux engagements pris à la Conférence, et en même temps le général Sébastiani, ministre des affaires étrangères, écrivit à M. Bresson, agent français à Bruxelles, que la France n'accepterait pas les protocoles du 20 et du 27 jan-

vier (1). Ces manœuvres réussirent et le 3 février le duc de Nemours fut élu, au second tour de scrutin et à une voix de majorité, roi des Belges.

Louis-Philippe repoussa la couronne offerte à son fils et, le danger dynastique étant passé, le Gouvernement français ne tarda pas à sortir de l'isolement dans lequel il s'était placé par le refus d'accepter les bases de séparation.

Après le refus du duc de Nemours, le Gouvernement provisoire belge fit place à la régence de M. Surlet de Chothier. Ce nouveau Gouvernement devait être convaincu que la protection française à elle seule était insuffisante pour mener à bonne fin la révolution. Il lui fallait obtenir la faveur de l'Angleterre en donnant satisfaction à ses exigences. Les bruits que des projets de partage se concertaient entre les puissances, propagés peut-être à dessein par la diplomatie anglaise et par ses partisans, contribuèrent à rendre cette évolution plus rapide. La révolution belge, qui apparaissait jusqu'ici comme une suite de la Révolution de juillet et qui prenait toutes ses inspirations à Paris, allait se placer sous la haute protection de l'Angleterre et se prêter docilement aux arrangements que celle-ci jugeait nécessaire pour reconstruire la barrière de 1815, destinée à fermer à la France l'accès d'Anvers et du Rhin inférieur. Le premier pas dans cette voie fut l'acceptation de la candidature du prince Léopold de Saxe-Cobourg.

Le 4 juin, le Congrès proclama ce prince roi des Belges, et

(1) La lettre du général Sébastiani à M. Bresson, en date du 1er février 1831, disait : « Si, comme je l'espère, vous n'avez pas encore communiqué au Gouvernement belge le protocole du 27 du mois de janvier, vous vous opposerez à cette communication, parceque le Gouvernement du Roi n'a point adhéré à ses dispositions. Dans la question des dettes comme dans la question de l'étendue et des limites des territoires belge et hollandais, nous avons toujours entendu que le concours et le consentement libre des deux États étaient nécessaires.

« La Conférence de Londres est une indication, et l'intention du Gouvernement du Roi est qu'elle n'en perde jamais le caractère. » — Annuaire de Lesur' 1831 ; appendice, p. 126.

les faveurs de la Conférence ne tardèrent pas à en récompenser la nation belge. La convention synallagmatique passée entre la Conférence et le roi Guillaume, contenant des arrangements proclamés solennellement « fondamentaux et irrévocables », n'arrêtaient plus la Conférence du moment où il fallait maintenir le nouveau courant d'idées en Belgique. Le 10 mai, elle avait résolu de donner au Gouvernement belge un délai, jusqu'au 1er juin, pour l'acceptation de ses décisions. Le 21 mai, sur le rapport de lord Ponsonby, agent diplomatique de l'Angleterre à Bruxelles, elle décida « qu'ayant égard au vœu énoncé par le Gouvernement belge de faire à titre onéreux l'acquisition du grand-duché de Luxembourg, les cinq puissances promettaient d'entamer avec le roi des Pays-Bas une négociation dont le but serait d'assurer, s'il était possible, à la Belgique, moyennant de justes compensations, la possession de ce pays qui conserverait ses rapports actuels avec la Confédération germanique ». Le Congrès de Bruxelles, entrant dans ces vues, émit le 2 juin un vote par lequel il autorisait le Gouvernement à terminer les contestations territoriales au moyen de sacrifices pécuniaires.

La Conférence s'engageait rapidement dans la nouvelle voie, et, le 24 juin, elle arrêtait déjà de nouveaux arrangements. Loin de persister dans son affirmation de l'irrévocabilité des décisions antérieures, elle y reconnaissait expressément qu'elle avait dû s'engager « à tenter de nouvelles voies de conciliation pour atteindre enfin, sans secousse, le but que les cinq puissances s'étaient proposé en ouvrant des conférences à Londres ». Ces nouveaux arrangements sont connus sous le nom des Dix-huit articles.

Après avoir posé de nouveau le principe des frontières de 1790 pour la Hollande, la Conférence y décida que la question du Luxembourg restera suspendue et que les Belges occuperont cette province pendant le litige. Les cinq puissances assurent plus explicitement à la Belgique toutes les

garanties qui lui faisaient désirer la possession de la rive gauche de l'Escaut, et lui attribuent, dans la souveraineté de Maestricht, la part qui appartenait anciennement au prince-évêque de Liège. Enfin, le principe de la division des dettes d'après leur origine et le partage des dettes communes dans une juste proportion y sont formellement consacrés.

Le prince Léopold subordonna son acceptation au vote de ces nouveaux arrangements par le Congrès belge. Après une vive discussion, le Congrès finit par les accepter, le 9 juillet 1831 (1), et, douze jours après, le roi faisait son entrée solennelle à Bruxelles.

Mais les puissances avaient trop manifesté leur peur de toute secousse pour que le roi de Hollande, qui trouvait les Dix-huit articles défavorables pour lui et pour son pays, pût se résigner à leur donner son assentiment. Il se décida à reprendre les hostilités sur toute la ligne. Le roi Léopold écrivit alors au roi des Français pour lui demander des secours. Le Gouvernement français décida sur cette demande l'envoi immédiat en Belgique d'un corps de 50.000 hommes sous le commandement du maréchal Gérard. Il invita son ambassadeur à Londres d'en informer sans retard la Conférence. Celle-ci déclara « que l'entrée des troupes françaises serait regardée comme ayant eu lieu non dans une intention particulière de la France, mais pour un objet vers lequel

(1) Les Dix-huit articles ne satisfaisaient pas tous les vœux des Belges. L'Angleterre cependant mettait beaucoup de prix à ce qu'ils fussent acceptés, car autrement l'élection du prince Léopold était compromise. Il est curieux de constater que dans cette question l'insurection polonaise avait joué un rôle assez important, et voici comment : La cause polonaise était très populaire en Belgique, surtout dans le parti catholique. M. de Mérode, un des plénipotentiaires belges, ayant rencontré à Londres M. Walewski en mission auprès des Cours occidentales, lui exprima sa conviction que le parti catholique belge voterait les Dix-huit articles si l'Angleterre promettait à cette condition de s'associer à la France pour agir en faveur de la Pologne. Lord Palmerston refusa de s'engager formellement, mais il insinua que l'acceptation des Dix-huit articles serait peut-être un éminent service rendu à la Pologne. Une fois les articles acceptés, il déclara poliment qu'il ne s'était engagé à rién.

les délibérations de la Conférence s'étaient dirigées ».

A Bruxelles, l'opinion publique protesta impérieusement contre l'intervention française en la déclarant offensante pour la Belgique qui savait se défendre elle-même. Le Gouvernement fut sommé de respecter l'art. 121 de la Constitution portant qu'« aucune troupe étrangère ne pouvait occuper ou traverser le territoire belge qu'en vertu d'une loi ». Le Gouvernement belge eut la faiblesse de céder et le maréchal Gérard dut suspendre sa marche. Les Hollandais envahirent la Belgique et les troupes belges furent dispersées. Le roi Léopold s'adressa de nouveau à la France, et une promenade militaire du corps du maréchal Gérard jusqu'à Bruxelles détermina le prince d'Orange à ramener son armée en Hollande.

La petite excursion de l'armée hollandaise avait pleinement atteint son but: la Conférence s'engagea encore une fois dans de nouvelles négociations, qui aboutirent au traité du 15 octobre 1831 connu sous le nom de traité des Vingt-quatre articles. Cette fois-ci, les puissances paraissaient bien décidées à en finir avec la question belge. Le 15 octobre, des Notes furent remises aux Gouvernements belge et hollandais, les invitant à donner leur consentement à des dispositions que les puissances leur soumettaient. Les puissances y déclaraient que ces décisions étaient « finales et irrévocables » et qu'elles étaient résolues « à amener elles-mêmes l'acceptation pleine et entière desdits articles par la partie adverse, si elle venait à les rejeter ».

Les bases de la séparation, d'après le traité des Vingt-quatre articles, étaient les suivantes: Les dettes contractées pendant la communauté, s'élevant à 10.000.000 florins de rente, étaient réparties par moitié entre les deux pays. La Belgique devait supporter en outre ses dettes antérieures à l'union s'élevant à 2.750.000 fl. de rente comme indemnité des sacrifices imposés à la Hollande par la séparation. Pour

le territoire, il fut décidé : que la Belgique aura la partie septentrionale du Luxembourg affranchie de tout lien avec la Confédération germanique ; que la partie méridionale, avec la forteresse, serait conservée au roi de Hollande, qui resterait, à ce titre, membre de la Confédération germanique, et qu'en compensation, pour la partie cédée du Luxembourg, la Hollande obtiendrait tout le Limbourg avec la forteresse de Maestricht qui, au même titre compensatoire, entrerait dans la Confédération germanique.

Après un débat passionné, les Chambres belges acceptèrent, le 1er novembre, le projet de loi autorisant le roi à conclure le traité définitif de séparation entre la Belgique et la Hollande. Le 15 novembre, ce traité fut signé à Londres entre les cinq Cours et le plénipotentiaire belge. Ce traité contenait mot par mot les Vingt-quatre articles arrêtés le 15 octobre, et son art. 25 déclarait : « Les Cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie garantissent à S. M. le roi des Belges l'exécution de tous les articles qui précèdent. »

Les plénipotentiaires hollandais protestèrent, sur l'ordre formel du roi Guillaume, par la Note du 14 décembre 1881. La protestation invoquait le protocole d'Aix-la-Chapelle, du 15 novembre 1818, d'après lequel, lorsque les grandes puissances s'occupaient des affaires d'un autre État, son souverain ou ses plénipotentiaires avaient le droit de participer aux délibérations. Or, le plénipotentiaire hollandais, après avoir, au début, siégé dans la Conférence, n'avait été admis plus tard qu'à remettre des notes écrites. Pour le fond même de la question, la Note hollandaise réclamait le retour pur et simple aux arrangements arrêtés primitivement dans les protocoles du 26 et du 27 janvier.

L'énergique résistance de la Hollande faisait hésiter les trois puissances conservatrices, car, en somme, le roi de Hollande représentait la légitimité contre la révolution.

L'Angleterre n'avait qu'un seul intérêt en jeu : former une barrière pour contenir la France. Mais, pour les trois autres grandes puissances, l'intérêt engagé était plus complexe ; elles désiraient contenir en même temps et la France et le libéralisme révolutionnaire. Le prince de Metternich écrivait, le 29 décembre, à M. de Fiquelmont, ambassadeur autrichien à Saint-Pétersbourg : « L'affaire belge est odieuse à notre auguste Maître ; elle l'est à cause de son point de départ et par la manière dont elle a été conduite. Son point de départ, — quelque effort qu'on fasse pour lui prêter une autre couleur, — est la protection accordée à une rebellion ; la manière de procéder de la Conférence et l'arbitraire qu'elle a déployé ont été comblés par la signature d'un traité, acte auquel les représentants des trois Cours n'étaient en aucune manière autorisés. » Les plénipotentiaires, mieux au courant, avaient signé, voyant bien que la France et l'Angleterre étaient décidées à se passer de leur signature. Cependant, malgré l'apposition de cette signature, les trois Cours conservatrices montraient ostensiblement leur répugnance pour le traité et avaient l'intention de rendre son exécution impossible. Le prince de Metternich écrivait encore dans la même Note : « Nous nous sommes joints à nos alliés intimes en nous en tenant à la *non-ratification ;* nous avons à cet effet choisi la forme d'*un délai*, non que nous admettions comme possible que jamais les Vingt-quatre articles puissent, sans éprouver des changements, acquérir la valeur d'un traité définitif, mais parce que nous entrevoyons dans le choix de cette forme une latitude pour arriver au rapprochement des deux parties contractantes. »

Les projets du prince de Metternich ne réussirent pas. La France et l'Angleterre ratifièrent le traité le 31 janvier 1832 et se décidèrent à exercer une contrainte contre le roi de Hollande sans le concours des autres puissances. Les trois Cours absolutistes concertèrent alors leur action sur le roi

Guillaume pour avoir son consentement avant de ratifier le traité, et pour sauvegarder ainsi en apparence le principe de la Sainte-Alliance. C'était le but de la mission à la Haye du comte Alexis Orlow, confident intime de l'empereur Nicolas. Tous ses efforts n'ayant pas pu fléchir la résistance du roi, le comte Orlow déclara que la Russie ne voulait point s'associer à l'emploi des moyens coercitifs pour le contraindre à l'acceptation du traité; mais, considérant en ce moment le traité proposé comme la seule base possible de la séparation des deux pays, elle s'entendrait avec ses alliés pour le rétablissement de la neutralité belge dans le cas où le roi de Hollande la violerait. L'Autriche et la Prusse ayant adhéré à cette déclaration, les ratifications furent échangées entre la Belgique et l'Autriche le 18 avril, entre la Belgique et la Prusse le 19 du même mois, et enfin entre la Belgique et la Russie le 4 mai 1832. Seulement, les ratifications de l'Autriche et de la Prusse furent données sous la réserve des droits de la Confédération germanique relativement à la cession d'une partie du grand-duché de Luxembourg. La Russie y ajoutait pour sa part la restriction suivante : « Sauf les modifications à apporter aux art. 9, 12 et 13 dans un arrangement définitif entre la Hollande et la Belgique. » (Ces articles sont relatifs à la navigation, à l'usage des routes et des canaux et au règlement des dettes.)

Dans le protocole du 4 mai 1832, la Conférence s'inclina devant les réserves exprimées par la ratification russe et elle déclara que quoique, d'une part, l'état des possessions territoriales fût fixé irrévocablement par le traité du 15 novembre 1831, les autres difficultés pourraient donner lieu à de nouvelles transactions. La Conférence décida, le même jour, qu'elle s'opposerait à toute reprise des hostilités entre la Belgique et la Hollande.

Le Gouvernement belge refusa, par sa Note du 11 mai, de nouer des négociations pour les questions restées en suspens

avant l'évacuation complète du territoire belge par les troupes hollandaises. Il se fondait précisément sur la déclaration des puissances que les arrangements territoriaux étaient irrévocables. La Conférence fit tout d'abord justice de cette réclamation et décida, le 11 juin, que l'évacuation réciproque serait effectuée préalablement, et au plus tard jusqu'au 20 juillet. Mais, sur le refus de la Hollande, elle revint sur sa première résolution, en décidant, le 11 juillet, que l'évacuation aurait lieu quinze jours après l'échange des ratifications de la nouvelle convention.

Sans accepter cette résolution, le roi de Hollande proposa d'ouvrir des négociations directes avec la Belgique, et la Conférence y donna son consentement. Elle n'imposait plus son arbitrage que pour la question territoriale et laissait les deux parties s'entendre directement pour les autres difficultés. Mais cette question des négociations directes sans l'évacuation préalable était soulevée par la Hollande dans le but unique de mettre les apparences de la rupture du côté de la Belgique. N'étant point faite sérieusement, la proposition ne contenait aucune base de solution. En s'apercevant du piège, le Gouvernement belge renonça à son point de vue, bien qu'il fût rigoureusement conforme aux décisions de la Conférence. Ses représentants à Londres rédigèrent des propositions qu'ils communiquèrent à la Conférence, en déclarant que la Belgique était prête à traiter sur ces bases directement avec la Hollande. Selon les prévisions du Gouvernement belge, la Hollande s'y refusa.

Il ne restait à la Conférence qu'à employer la pression matérielle. Les plénipotentiaires de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, tout en désapprouvant la conduite du roi de Hollande, déclarèrent que leurs Gouvernements ne pouvaient pas s'associer à des mesures coercitives proposées par la France, et qu'il serait préférable, à leur avis, de tenter de nouvelles démarches pour convaincre la Cour de la Haye,

proposition qui, à son tour, fut repoussée par l'Angleterre et par la France. La discussion fut terminée par des regrets exprimés de la part des deux puissances occidentales de se voir obligées d'agir seules pour assurer l'exécution du traité du 15 novembre. Le protocole du 1er octobre 1832 fut rédigé pour constater ces dissentiments, et c'est lui qui termina les travaux de la Conférence.

Le Gouvernement belge envoya deux sommations, le 6 octobre à la France, et le 8 à l'Angleterre, pour réclamer la garantie stipulée par l'art. 25 du traité du 15 novembre. A la suite de cette démarche, une convention entre ces deux puissances fut signée à Londres, le 22 octobre. Il fut stipulé : que les deux Gouvernements, hollandais et belge, seraient de nouveau invités à exécuter le traité ; que, dans le cas où le roi des Pays-Bas ne prendrait pas, avant le 2 novembre, l'engagement de l'exécuter avant le 12 au plus tard, l'embargo serait mis sur les vaisseaux hollandais. Une armée française entrerait en Belgique pour faire le siège de la citadelle d'Anvers, si, le 15 novembre, les troupes hollandaises se trouvaient encore sur le territoire belge.

Le roi de Hollande ayant encore refusé, la convention du 22 octobre fut exécutée. L'embargo était mis dès le 7 novembre et, le 15 du même mois, les troupes françaises entrèrent en Belgique. Le 23 décembre, Anvers capitula.

L'obstination du roi de Hollande, qui persista quand même dans son refus, laissa la Belgique en quelque sorte dans un état provisoire. L'Angleterre et la France nommèrent seules les ministres à Bruxelles ; l'Autriche et la Prusse n'y furent représentées que par des chargés d'affaires et la Russie ne le fut pas du tout. Cependant, cet état de choses était très avantageux pour la Belgique. Elle tenait en possession tout le Luxembourg (moins la forteresse) et y exerçait sa souveraineté en se fondant sur l'occupation hollandaise des petits forts, Lillo et Liefkenshœk, situés dans les limites belges.

Elle n'avait en outre à supporter aucune partie de la dette.

Tout cela explique le désappointement qu'on éprouva en Belgique lorsque le roi de Hollande, se ravisant enfin, déclara, le 14 mars 1838, qu'il donnait son adhésion aux conditions du 15 octobre 1831. L'émotion fut grande en Belgique. On y avait fini par se croire, en vertu d'une espèce de prescription, délié du traité du 15 novembre. La Chambre des députés vota à l'unanimité une adresse au roi, dans laquelle, se faisant l'écho du sentiment populaire, elle l'exhortait à la défense des droits belges. « En 1831, disait-elle, des circonstances malheureuses menaçaient la Belgique du douloureux sacrifice de nos frères de Luxembourg et de Limbourg; peut-il se consommer encore aujourd'hui que sept années d'existence commune les ont attachés à la Belgique ? » Et des protestations pareilles partirent et du Sénat et des conseils provinciaux et communaux de tout le pays. Mais il fallut céder, l'appui de l'Angleterre et de la France ayant fait défaut dans cette occasion. Le 6 décembre 1838, les plénipotentiaires de cinq puissances signèrent un protocole, où ils déclarèrent le maintien de leurs résolutions précédentes. Le 23 janvier 1839, la Conférence proposa la signature de l'ancien traité avec quelques modifications diminuant les obligations pécuniaires de la Belgique. Le roi de Hollande y adhéra sans hésitation et les Chambres belges l'adoptèrent à leur tour après une longue discussion.

Le 19 avril 1839, les puissances signèrent un traité avec la Hollande et un autre avec la Belgique. Un troisième traité, annexé à chacun des deux premiers, fut signé entre la Belgique et la Hollande, en remplacement du traité du 15 novembre 1831. Ce traité annexé contient les bases de la séparation qui sont, sauf en ce qui concerne le règlement de la dette commune, identiques à celles posées en 1831. Les deux premiers traités en garantissent l'exécution. Le même jour,

l'Autriche et la Prusse donnèrent l'adhésion de la Confédération germanique aux dispositions relatives au grand-duché de Luxembourg.

Au Congrès de Vienne, c'était la combinaison anglaise de réunir la Belgique à la Hollande sous la domination de la maison d'Orange. A la Conférence de Londres, lors de la formation du nouvel État belge, c'était encore l'Angleterre qui faisait prévaloir ses vues. La France devait se contenter d'une demi-satisfaction consistant à éloigner de ses frontières les plus vulnérables la sentinelle que la coalition y avait placée en 1815. Si elle avait voulu profiter soit directement, soit par « personne interposée », du courant favorable à la réunion de la Belgique à ses possessions, elle aurait trouvé une nouvelle coalition générale formée contre elle. En face de l'union des trois Cours absolutistes, désirant appliquer en Belgique le programme de la Sainte-Alliance, le triomphe de la révolution belge ne pouvait être assuré qu'avec le concours réuni de l'Angleterre et de la France. Or, lord Palmerston ne voulait marcher avec la France que sous des conditions qui mettaient à l'abri tous les intérêts anglais. « Du moment que nous donnerions à la France un potager ou une vigne, écrivait-il, nous déserterions les principes, tout deviendrait une question de plus ou de moins (1). » La France ne pouvait donc gagner en Belgique aucun accroissement territorial. Elle devait encore refuser la couronne belge offerte à un de ses princes et consentir à ce qu'elle fût prise par le prince Léopold, candidat du Gouvernement anglais.

Mais tous ces sacrifices imposés à la France n'était pas jugés suffisants par les puissances. Il leur fallait remplacer

(1) L'activité déployée par le prince de Talleyrand pour assurer à la France au moins une rectification des frontières, toutes les négociations entamées par lui séparément avec les différentes puissances à ce sujet n'étaient destinées, dans sa pensée, qu'à montrer aux révolutionnaires français combien était impossible la réalisation de leur désir de procéder quand même à la réunion de la Belgique à la France.

par d'autres combinaisons la barrière renversée de 1815, les forces du nouvel État étant jugées insuffisantes pour opposer une résistance sérieuse aux armées françaises, d'autant plus que le peuple belge avait manifesté clairement le désir d'unir son sort à celui de la France. Les puissances choisirent à cet effet la neutralisation de la Belgique placée sous la garantie des cinq grandes puissances représentées à la Conférence. Au système des barrières du traité d'Utrecht, à celui de l'union intime avec la Hollande, du traité de Vienne, tous les deux érigés pour contenir la France, succédait maintenant le système de la neutralité garantie qui, dans la pensée de ses auteurs, était destiné au même but.

Il faut surtout remarquer que la neutralité n'était pas offerte à la Belgique, comme elle l'était, en 1815, à la Suisse à titre de bienfait provenant de la magnanimité des puissances, que ce n'était pas un avantage pour lequel on exigeait l'accomplissement de différentes conditions. La neutralité belge apparaît plutôt comme imposée à la Belgique. C'était une des conditions grâce auxquelles on lui reconnaissait son indépendance. Elle était garantie à la Belgique en premier lieu et surtout contre les Belges eux-mêmes, pour les empêcher de se donner à la France, comme ils en manifestaient le désir à ce moment.

Les conditions arrêtées le 26 janvier pour la séparation contiennent les stipulations suivantes au sujet de la neutralisation de la Belgique : Art. 5. « La Belgique, dans ses limites qui seront arrêtées et tracées conformément aux bases posées dans les art. 1, 2 et 4 du présent protocole, formera un État perpétuellement neutre. Les cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans les limites mentionnées ci-dessus. »

Art. 6. « Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États

et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure et extérieure. »

Cette garantie de leur neutralité avait inspiré aux Belges de vives inquiétudes. Ils y voyaient une restriction portée à leur indépendance et exprimaient la crainte de voir par là leur autonomie intérieure atteinte. Pour dissiper ces inquiétudes, les articles qui s'y rapportent dans le traité des Dix-huit articles précisaient que la neutralité ne toucherait en rien à l'indépendance intérieure de la Belgique ni à son droit de défense contre toute agression. Les art. 9 et 10 de ce traité correspondant aux art. 5 et 6 du protocole du 20 janvier sont ainsi conçus :

Art. 9. « La Belgique, dans les limites telles qu'elles seront tracées conformément aux principes posés dans les présents préliminaires, formera un État perpétuellement neutre. Les cinq puissances, sans vouloir s'immiscer dans le régime intérieur de la Belgique, lui garantissent cette neutralité perpétuelle ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire, dans les limites mentionnées au présent article.

Art. 10. « Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette même neutralité envers les autres États, et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure ou extérieure, en conservant toujours le droit de se défendre contre toute agression étrangère. »

Le traité des Vingt-quatre articles, de même que le traité définitif de 1839, sont très laconiques sur ce point, se bornant tout simplement à constater que la Belgique est un État perpétuellement neutre. L'art. 7 dans ces deux traités dit que : « La Belgique, dans les limites indiquées aux art. 1, 2 et 4, formera un État indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats. »

L'art. 25 dans le traité de 1831 et le traité passé entre les puissances et la Belgique en 1839 placent cette neutralité,

comme toutes les autres dispositions relatives à la séparation de la Belgique et de la Hollande, sous la garantie des puissances.

Une grande différence sépare la neutralité belge de la neutralité suisse. En 1815, les puissances réunies au Congrès de Vienne, tout en garantissant la neutralité helvétique, prenaient les mesures nécessaires pour que la défense de cette neutralité fût facilitée. Elles cherchaient à donner à la Confédération les meilleures frontières militaires, en exigeant dans ce but de petits sacrifices territoriaux de tous les pays voisins. En 1831, au contraire, les puissances, en neutralisant la Belgique, décidaient en même temps la destruction de la frontière artificielle que la Belgique possédait, en considérant la garantie des puissances comme une sécurité suffisante pour l'indépendance et la neutralité belges.

La question du démantèlement fut soulevée par la France le 17 avril 1831, lors de son adhésion aux bases de séparation du 20 janvier. C'était le prix que le Gouvernement français demandait pour le refus de la couronne offerte au fils de Louis-Philippe, dans le but de donner une petite satisfaction à l'opinion publique française. Les négociations eurent lieu entre les quatre puissances en dehors de la France. Le protocole du 17 avril constatait que « l'inviolabilité du territoire belge offrait une sécurité qui n'existait pas auparavant ». Le principe du démantèlement fut accepté pour cette raison, et il fut décidé qu'une négociation entre les quatre grandes puissances et la Belgique aurait lieu pour déterminer le nombre et le choix des forteresses qui devaient être démolies. Une convention provisoire fut signée à ce sujet entre les mêmes quatre puissances et la Belgique le 15 novembre, et une autre le 14 décembre 1831. Le préambule de la convention trouve les motifs de cette résolution « dans l'état de la Belgique et dans les changements opérés dans la position relative de ce pays par son indépen-

dance politique ainsi que par la neutralité perpétuelle qui lui est garantie ». Il en donne encore commo motif l'insuffisance des ressources militaires de la Belgique. La principale raison de la diplomatie européenne, pour se montrer si accommodante sur ce point, consistait cependant, selon toutes probabilités, dans le doute qu'elle nourrissait sur la disposition des Belges de défendre contre la France leur indépendance. Quelle importance pouvaient avoir, en effet, pour l'Europe les forteresses construites pour arrêter la marche des armées françaises du moment que ces forteresses allaient être garnies de troupes dévouées à la France !

5. — CONFÉDÉRATION GERMANIQUE.

Après le partage de la monarchie carlovingienne, la dignité impériale devint rapidement l'apanage permanent des souverains de la Germanie. Pendant toute la durée du Moyen âge, cette dignité garda un caractère à la fois électif et héréditaire, qui consistait dans une investiture élective de chaque nouvel empereur, mais le choix s'arrêtait ordinairement sur l'héritier de l'empereur précédent. Le droit de l'électorat, qui appartenait primitivement au grand nombre de souverains allemands, alla en se restreignant, et vers le milieu du XIIIme siècle, le nombre des électeurs fut fixé à sept : trois archevêques rhénans et quatre princes laïques. Plus tard, après les traités de Westphalie, il avait été porté successivement à huit et à neuf, et redescendu ensuite définitivement au nombre de huit.

Ce « Saint-Empire romain » présentait au début une solidité et une cohésion suffisantes pour être placé au premier rang des États européens, mais les liens qui formaient son unité se relâchant constamment, son prestige fut bien dimi-

nué. Charles-Quint tout d'abord et Wallenstein (au nom de Ferdinand II) ensuite essayèrent en vain de reconstituer l'unité de l'empire sur le modèle des royautés française et espagnole. Le particularisme allemand, soutenu vigoureusement par la diplomatie française, triompha de ces deux entreprises. Les traités de Westphalie (1648), de Munster avec la France et d'Osnabrück avec la Suède, inscrivirent dans le Droit public européen la souveraineté des États composant le Saint-Empire, et la France et la Suède se portèrent garantes de la paix et protectrices « de la liberté germanique ». Les liens fédéraux qui unissaient les différents États germaniques furent presque complètement détruits par le droit donné à chaque État de contracter des alliances particulières avec les États étrangers, sous la seule restriction que ces alliances ne fussent pas dirigées contre la sécurité de l'empire. Voltaire définissait spirituellement le Saint-Empire romain, en disant qu'il n'était ni saint, ni romain, ni même un empire.

Les États déclarés souverains par les traités de Westphalie et qui entraient dans la composition du Saint-Empire étaient au nombre de 335 (150 États séculiers, 123 ecclésiastiques et 62 villes impériales). Leur importance, leur étendue territoriale variaient à l'infini. Une masse d'États minuscules était destinée à disparaître. Déjà, avant la Révolution, le Droit public européen ne comptait que les États moyens de l'Allemagne dans le système de l'équilibre allemand, pivot fondamental de l'équilibre européen, tel qu'il était établi par la politique de Richelieu. L'intervention française pendant la Révolution et l'Empire donna une sanction à cette tendance par la sécularisation des États ecclésiastiques et par la médiatisation des petits princes souverains. A la suite de la paix de Lunéville de 1803 et de celle de Presbourg de 1805, le nombre des souverains allemands fut réduit à 38.

Après la création de la Confédération du Rhin, Napoléon Ier

et ses alliés de la nouvelle Confédération déclarèrent ne plus reconnaître l'empire « pour cause d'insuffisance complète ».

Le dernier empereur romain, François II, accepta cet arrêt et publia un manifeste par lequel il se déliait de ses obligations envers le Corps germanique et déliait en même temps les membres de l'empire de leurs devoirs envers lui.

Lorsque l'empire français fut renversé, et avec lui tous les instruments de sa domination en Europe, la Confédération du Rhin entre autre, une des principales tâches qui s'imposait à l'Europe était la réorganisation territoriale et politique de l'Allemagne. La difficulté qui se présentait à la diplomatie consistait à concilier la souveraineté des différents États garantie à leurs princes par les traités d'alliance, et jugée nécessaire pour l'équilibre européen, avec les tendances unitaires qui se manifestaient dans la nation allemande. Il lui fallait faire juste part à l'indépendance et à la sécurité extérieures de l'Allemagne, à l'autonomie intérieure des États allemands, aux exigences de l'équilibre général, et enfin tenir compte de la rivalité qui existait entre la Prusse et l'Autriche qui aspiraient toutes les deux à l'acquisition d'une influence prépondérante dans les destinées de la patrie allemande.

Le premier traité de Paris posa simplement le principe que les États allemands seraient indépendants et unis par les liens fédératifs, en renvoyant tout ce qui concernait l'organisation générale de l'Allemagne au Congrès qui allait se réunir.

Au Congrès de Vienne, les négociations furent ouvertes d'abord entre la Prusse et l'Autriche, par la communication au prince de Metternich d'un projet rédigé par le prince de Herdenberg (13 septembre 1814). Ce projet contenait déjà le principe que les États composés de pays allemands et non-allemands n'entreraient dans la Confédération qu'en qualité de représentants de leurs possessions allemandes. L'exception était faite pour le royaume de Bohême et le Tyrol

italien représentés par l'Autriche dans la nouvelle Confédération. Toute l'Allemagne était partagée en sept cercles, ayant chacun un ou deux chefs avec des attributions très larges. La Prusse s'assurait la domination directe dans deux de ces cercles et en laissait deux à l'Autriche. Trois autres cercles abandonnés à la Bavière, au Würtemberg et au Hanovre, étaient composés de façon à être rattachés forcément à l'une ou à l'autre des deux grandes puissances. C'était en quelque sorte la division entre l'Allemagne du Nord et l'Allemagne du Midi, placées l'une sous l'hégémonie prussienne, l'autre sous celle de l'Autriche. La Diète fédérale devait se composer : 1° du Directoire ; 2° du Conseil de chefs des cercles ; 3° du Conseil des princes et des villes. Le Directoire était réservé à l'Autriche et à la Prusse. Dans le Conseil de chefs des cercles, sur les 11 voix, il y en avait 3 attribuées à l'Autriche et 3 à la Prusse. Le Conseil des princes et des villes, le seul dans lequel les petits États se trouvaient représentés, ne devait se réunir qu'une fois dans l'année et avait des attributions très restreintes. La présidence en était confiée à l'Autriche.

Le comité pour les affaires d'Allemagne fut réuni le 14 octobre 1814. Il ne se composait que des représentants de l'Autriche, de la Prusse, de la Bavière, du Hanovre et du Würtemberg. Les protestations du grand-duché de Bade et des autres États allemands, qui essayèrent de s'y faire admettre, ne furent pas entendues. Mais les cinq principaux États n'étaient d'accord que pour éliminer leurs confédérés plus faibles. L'Autriche et la Prusse, ne pouvant ni l'une ni l'autre s'assurer une prépondérance exclusive, s'arrangèrent provisoirement pour se la partager. La Bavière et le Würtemberg (le Hanovre ne faisait aucune résistance aux projets de la Prusse et de l'Autriche) désiraient au contraire avoir une part égale d'influence et de pouvoir avec les deux grandes puissances. Le 16 octobre, l'Autriche, la Prusse

et le Hanovre, présentèrent en commun les douze articles reproduisant presque littéralement les grandes lignes du projet Hardenberg. La Bavière et le Würtemberg demandèrent que les cercles ne fussent qu'au nombre de cinq, un pour chaque puissance représentée dans le comité, et que les droits des chefs des cercles dans le Conseil qu'ils composaient fussent égaux. Ces deux États repoussaient en outre énergiquement les dispositions qui défendaient aux confédérés de contracter les alliances avec les États étrangers, demandant sur ce point le maintien de la solution adoptée par le traité de Westphalie, qui ne restreignait ce droit qu'en tant qu'il aurait un caractère d'hostilité contre le Saint-Empire ou les États qui le composaient.

Les difficultés paraissaient interminables, malgré l'approbation que le projet austro-prussien rencontra auprès de la Russie et de l'Angleterre. Les petits États allemands, encouragés par les dissentiments au sein du comité, manifestèrent encore plus bruyamment le désir de prendre part aux délibérations qui les intéressaient si directement, et réclamèrent la réunion d'un Congrès allemand, seule autorité compétente pour régler le sort de la patrie commune. Comme par enchantement, cette demande rencontra un assentiment général très empressé. La Bavière et le Würtemberg réclamaient maintenant le secours des petits Etats contre la politique absorbante de la Prusse et de l'Autriche. Ces deux puissances, se trouvant devant l'éventualité d'une conflagration générale au sujet de la Pologne et de la Saxe, cherchaient chacune à s'assurer la bienveillance et l'appui de l'Allemagne. Le prince de Hardenberg se déclarait maintenant le partisan convaincu de la réunion du Congrès allemand. Et le prince de Metternich s'empressait de répondre que « sa Cour n'avait jamais regardé que comme préparatoires les délibérations qui avaient eu lieu jusqu'à présent entre les États du premier ordre ». Le débarque-

ment de Napoléon confirma les grandes puissances allemandes dans cette nouvelle attitude.

Le Congrès allemand fut réuni en première séance le 23 mai 1815, et ce jour même le prince de Metternich présenta un projet rédigé en commun par l'Autriche et la Prusse. Ce projet fut discuté sommairement, les événements étant pressants. Le 8 juin (10me séance), la rédaction de « l'Acte pour la Constitution fédérative de l'Allemagne » fut terminée. Elle se ressentait de la précipitation avec laquelle elle avait été faite, et beaucoup de points sur lesquels l'accord était difficile à établir furent laissés dans le vague.

L'Acte fédéral du 8 juin arrêtait définitivement la composition de la Confédération germanique, qui devait embrasser tous les princes et villes libres de l'Allemagne. L'empereur d'Autriche et le roi de Prusse n'y entraient que pour celles de leurs possessions qui avaient appartenu anciennement au Saint-Empire ; le roi de Danemark pour les duchés de Holstein et de Lauxenbourg ; le roi des Pays-Bas pour le grand-duché de Luxembourg. Le but assigné à la Confédération était la sécurité extérieure et intérieure de l'Allemagne, l'indépendance et l'inviolabilité de chaque État confédéré en tant qu'il faisait partie de la Confédération.

Tous les États confédérés étaient égaux de droit. Mais cette égalité stipulée par l'art. 3 n'était qu'une pure abstraction et les articles suivants tenaient compte, quant aux droits attribués aux membres qui composaient la Confédération, de leur importance relative.

Le pouvoir fédéral était représenté par la Diète résidant à Francfort-sur-le-Mein, et composé des représentants des gouvernements des États confédérés. Les affaires courantes y étaient expédiées en assemblée restreinte ou par curies, dans lesquelles, sur 39 membres qui composaient la Confédération, 11 seulement avaient la voix virile et 28 autres étaient groupés en 6 curies ayant chacune une voix. Dans

les cas importants tels que la confection ou la modification des lois fondamentales ou des institutions organiques de la Confédération, la Diète devait se former en assemblée générale (Plenum), dans laquelle les 14 membres avaient la pluralité des voix (4, 3 ou 2) et tous les autres chacun personnellement une voix, en tout 69. La présidence de l'Assemblée ordinaire et du Plenum était attribuée à l'Autriche.

L'Acte du 8 juin ne détermine pas les pouvoirs de la Diète. Son art. 10 stipule seulement que la Diète sitôt réunie s'occupera de la rédaction des lois fondamentales de la Confédération et de ses institutions organiques. Son art. 11, en statuant sur le droit important de faire la guerre et la paix, réduit à peu près les liens fédéraux à une alliance défensive, et donne à l'Acte fédéral plutôt le caractère d'un traité international entre les États indépendants, que d'un acte régissant le Droit public d'une seule personne internationale. « Les États de la Confédération, dit-il, s'engagent à défendre non seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque État individuel de l'union, en cas qu'il fût attaqué, et se garantissent mutuellement toutes celles de leurs possessions qui se trouvent comprises dans cette union. Lorsque la guerre est déclarée par la Confédération, aucun membre ne peut entamer des négociations particulières avec l'ennemi, ni faire la paix ou un armistice, sans le consentement des autres.

« Les membres de la Confédération, en se réservant le droit de former des alliances, s'obligent cependant à ne contracter aucun engagement qui serait dirigé contre la sûreté de la Confédération ou des États individuels qui la composent.

« Les États confédérés s'engagent de même à ne se faire la guerre sous aucun prétexte, et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la Diète. Celle-ci devra essayer, par le moyen d'une commission,

la voie de la médiation. Si elle ne réussit pas, et qu'une sentence juridique devienne nécessaire, il y sera pourvu par un jugement austrégal (austrœgal instantz) bien organisé, auxquels les parties litigeantes se soumettront sans appel. »

Tout était laissé dans l'incertitude, et les pouvoirs de la Diète et les rapports des différents membres de la Confédération tant avec la Diète qu'entre eux. On évitait soigneusement de toucher aux points qui auraient pu porter ombrage aux petits souverains allemands jaloux de leur indépendance dans un moment où il fallait réunir toutes les forces de l'Allemagne pour une lutte suprême. L'Acte du 8 juin consacrait même, sur la demande des petits États, le droit pour chaque confédéré de contracter alliance avec les États étrangers. C'était un grand danger pour l'Allemagne, car pendant le cours des derniers siècles ce même droit avait donné à l'étranger le prétexte d'intervenir dans ses affaires intérieures. La partie de l'art. 11 qui s'y rapporte ne fut pas sanctionnée par le Congrès et ne se trouve pas dans l'Acte final, dont les art. 53-63 reproduisent les art. 1-11 de l'Acte du 8 juin.

Mais si l'Acte du 8 juin est muet sur tous les points de l'organisation fédérale, il consacre, dans les « dispositions particulières » ajoutées aux dispositions générales que nous venons d'analyser, certains droits pour les citoyens allemands appartenant à tous les États de la Confédération. L'art. 13 stipule ainsi que « il y aura des assemblées d'États dans tous les pays de la Confédération ». L'art. 16 établit l'égalité pour tous les cultes chrétiens. L'art. 18 enfin garantit aux sujets de tous les États confédérés la jouissance de certains droits et de certaines libertés, parmi lesquelles se trouve la liberté de la presse. Toutes ces « dispositions particulières » sont revêtues de la sanction européenne par l'art. 64 de l'Acte final qui leur donne la même valeur que si elles y étaient textuellement insérées.

Malgré toutes les imperfections de la rédaction, il ressort

assez nettement des dispositions de l'Acte fédéral que les États confédérés doivent jouir de la pleine souveraineté intérieure. Cette souveraineté n'est restreinte que pour garantir au peuple allemand les libertés énumérées dans les « dispositions particulières » : établissement du système représentatif du Gouvernement, liberté religieuse et liberté de la presse. La Prusse et l'Autriche s'étaient disputées à l'envi l'honneur de l'initiative de ces principes libéraux, mais une fois la guerre avec la France terminée et les difficultés qui allaient diviser l'Europe avant le retour de l'île d'Elbe en deux camps ennemis définitivement aplanies, elles se montrèrent peu empressées à obéir aux dispositions de l'Acte fédéral, et à racheter la parole engagée au moment du danger. Le prince de Metternich regardait même d'un mauvais œil un certain nombre de souverains secondaires s'engager dans la voie indiquée par les agitations libérales. Grâce à la puissante protection de l'empereur Alexandre et à l'attitude équivoque du roi de Prusse, il fut obligé pourtant de subir les constitutions de Saxe-Weimar, de la Bavière, de Bade et du Würtemberg. Le ministre autrichien attendait patiemment l'occasion favorable pour frapper le libéralisme allemand. Il y préparait lentement l'empereur de Russie et le roi de Prusse, en exploitant habilement les excès de quelques esprits exaltés et en en grossissant la portée.

Les efforts du prince de Metternich furent couronnés d'un plein succès. Le roi de Prusse fut effrayé des proportions que prenait le mouvement libéral et recula devant le spectre d'une révolution qui, selon le prince de Metternich, était prête à se déchaîner sur l'Allemagne. L'assassinat de Kotzebue et quelques autres tentatives analogues lui ayant livré complètement le roi de Prusse, le prince de Metternich trouva le moment propice pour établir la prépondérance autrichienne en Allemagne et pour y écraser en même temps

les révolutionnaires. La Prusse une fois compromise devant l'opinion libérale allemande n'était plus de force à disputer à l'Autriche le premier rang en Allemagne.

Le chancelier tira rapidement profit des dispositions favorables manifestées par les principales Cours allemandes pour ses projets. Les plénipotentiaires des États confédérés réunis à Carlsbad sous sa présidence décrétèrent les mesures répressives contre les agitateurs révolutionnaires et les excès de la presse, et organisèrent une forte censure sur les Universités, qui s'étaient distinguées dans les derniers événements comme centres révolutionnaires. On y décida en même temps de réunir une Conférence ministérielle à Vienne pour compléter l'organisation de la Confédération. Cette réunion eut lieu le 25 novembre 1819, et le résultat en fut « l'Acte final de Vienne » du 15 mai 1820.

L'Acte fédéral du 8 juin sanctionné par le Congrès de Vienne laissait le champ presque complètement libre pour l'établissement d'une constitution fédérale selon les convenances des États confédérés. A part le caractère même d'une Confédération des États donné à l'Allemagne et sa composition territoriale, il laissait tout dans le vague. La constitution fédérale, les lois organiques, l'organisation militaire, l'étendue des libertés et le caractère du Gouvernement représentatif que la Confédération devait garantir à tous les Allemands, tout cela était abandonné à des arrangements ultérieurs entre les Gouvernements confédérés eux-mêmes. Le prince de Metternich, devenu maître incontesté de la situation, fit servir l'Allemagne au triomphe de la politique qu'il poursuivait en Europe. La Confédération germanique organisée par lui devenait « une association d'États contre la guerre et la révolution », un point fondamental du système de l'équilibre et du système gouvernemental inaugurés par les traités de 1814 et 1815. En augmentant les attributions du pouvoir central vis-à-vis des confédérés, il en faisait une arme puissante

pour la sauvegarde et pour le rétablissement du principe légitimiste dans toute l'étendue de la Confédération. L'Allemagne y avait fait un pas vers son unité, mais c'était une unité oppressive, qui avait pour principaux auxiliaires une police centrale et une censure générale. Il se produisit alors ce phénomène bizarre que, pendant quelque temps, les autoritaires, anciens particularistes, se posaient en champions de l'unité de la patrie, tandis que les libéraux étaient réduits à protester contre la tyrannie du pouvoir central, en invoquant les droits souverains des États confédérés.

L'Acte final de 1820 reconnaissait le caractère européen de la Confédération. « La Confédération germanique est l'union fédérative des princes souverains et des villes libres de l'Allemagne, union reposant sur le Droit public de l'Europe, et formée pour le maintien de l'indépendance et de l'inviolabilité des États qui y sont compris, ainsi que pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Allemagne en général. » (Art. 1.) Il consacrait le principe de l'indépendance intérieure de chaque confédéré et établissait leur collectivité vis-à-vis de l'étranger. (Art. 2.) La Confédération entre ses membres actuels était déclarée indissoluble, et quant à la réception des nouveaux membres l'assentiment unanime de tous les confédérés était exigé. (Art. 5 et 6.)

La Confédération était représentée par la Diète fédérale, composée des envoyés des gouvernements des États confédérés. La Diète délibérait et rendait ses arrêts, conformément aux prescriptions de l'Acte fédéral, soit dans le Conseil des dix-sept, et alors toutes ses résolutions étaient prises par la pluralité absolue des voix (art. 17), soit dans le Plenum pour les cas prévus expressément par l'Acte fédéral, ou s'il s'agissait de la déclaration de guerre, ou de la ratification des traités de paix, ou de l'admission d'un nouveau membre dans la Confédération, et alors on exigeait la majorité de deux tiers ou même l'unanimité.

L'Acte final précisait les droits et les devoirs de la Diète à l'intérieur et vis-à-vis de l'étranger. A l'intérieur, elle était chargée de veiller au maintien de la paix dans le sein de la Confédération. Elle devait empêcher les voies de fait et les violences entre ses membres. (Art. 18, 19 et 20.) Lorsque les différends lui seraient soumis en vertu de l'Acte fédéral, elle essaierait d'abord la conciliation par la voie de la médiation et, faute de succès, elle provoquerait les décisions par un jugement austrégal. (Art. 21). Elle avait le droit de promulguer les lois organiques sur les questions qui intéressaient toute la Confédération, et c'est elle qui était chargée de l'organisation des forces militaires pour la défense commune. La question importante du commandement des forces militaires fédérales était cependant laissée irrésolue. (Art. 51, 52.) La loi organique pour la constitution militaire de la Confédération des 9 et 12 avril 1821 disait expressément dans son art. 8 que : « D'après l'égalité légale et fondamentale des droits et des devoirs, on évitera jusqu'à l'apparence de suprématie d'un État de la Confédération sur l'autre ; » et l'art. 13 que : « Le général en chef sera élu par la Confédération chaque fois que le rassemblement de l'armée aura été décidé, et ses fonctions cesseront lors de la dissolution de l'armée.

Vis-à-vis de l'étranger, la Confédération, comme puissance collective, avait le droit de déclarer la guerre, de faire la paix, de contracter les alliances et tous les autres traités en tant qu'ils se rapportaient à l'Allemagne tout entière. (Art. 35.) Elle devait défendre les États confédérés contre toute agression étrangère et considérer chaque lésion portée à un d'entre eux comme si elle était portée en même temps à la Confédération. En revanche, les États confédérés devaient s'abstenir de toute provocation contre les États étrangers, qui, dans le cas contraire, pourraient se plaindre à la Diète. (Art. 36.) Conformément à son caractère et à son esprit, la Confédération restait étrangère à toute guerre entreprise par

un des confédérés ayant des possessions en dehors du territoire fédéral et en cette qualité de puissance européenne. (Art. 46.) La Diète veillerait en outre au maintien de la paix et des relations amicales avec les États étrangers et interposerait ses bons offices dans les différends survenus entre les États étrangers et les États confédérés. En sa qualité de personne internationale, pour exercer ses droits et répondre à ses devoirs, elle recevrait et enverrait des agents diplomatiques. (Art. 50.)

De même que la Sainte-Alliance et sous la même inspiration du prince de Metternich, l'Acte final de Vienne confondait le principe de l'indépendance des États avec l'indépendance des souverains vis-à-vis de leurs sujets. Le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans l'intérieur des États confédérés appartenait aux Gouvernements particuliers. Mais la Confédération se réservait le droit d'intervenir dans le cas de la révolte ouverte ou de la résistence formelle éprouvée par un Gouvernement confédéré. Si, dans un pareil cas, ce Gouvernement demandait le secours de la Confédération, la Diète était tenue de le lui accorder; et s'il était notoire que ce Gouvernement ne pouvait pas à lui seul réprimer la révolte et qu'il était en même temps empêché par des circonstances de réclamer ce secours, la Diète avait le droit de prendre spontanément les mesures qu'elle jugerait convenables pour le rétablissement de l'ordre. (Art. 25 et 26.) La Diète pourrait de même prendre spontanément des mesures nécessaires dans le cas où la tranquillité de plusieurs États, confédérés serait menacée par le désordre éclaté au sein de l'un d'entre eux. (Art. 28.)

Pour l'exécution des dispositons de l'Acte fédéral, des lois fondamentales, des résolutions prises par les arrêtés, des sentences rendues par les Cours austrégales, des décisions arbitrales mises sous la garantie de la Confédération et des arrangements effectués sous sa médiation, la Diète pourrait recourir,

si les autres moyens constitutionnels ne suffisaient pas, à l'exécution fédérale. Elle en chargerait alors un ou plusieurs Gouvernements non intéressés dans l'affaire en déterminant en même temps les forces militaires qu'ils devraient employer. Les Gouvernements chargés d'une pareille mission étaient tenus de l'accepter. (Art. 31-34.)

L'Acte fédéral de 1815 avait garanti, dans ses disposition particulières, certaines libertés au peuple allemand tout entier. L'Acte final de 1820 confirmait ces dispositions en principe dans les art. 53 et 54. Ce dernier article se rapportait spécialement à l'art. 13 de l'Acte fédéral qui promettait des assemblées d'États dans tous les pays de la Confédération. C'était la seule satisfaction sérieuse donnée à la nation allemande en 1815, et c'était la promesse à laquelle elle attachait le plus grand prix. Mais cette promesse était faite de la part du prince de Metternich avec l'intention bien arrêtée de l'éluder. A Carlsbad et aux conférences ministérielles de Vienne, le prince essaya de réprimer jusqu'à l'apparence même du gouvernement constitutionnel, et s'il ne réussit pas, ce fut surtout grâce à la résistance courageuse de M. Wintzengerode, ministre würtembergeois. L'art. 54 confirma la disposition de l'art. 13 de l'Acte fédéral en déclarant que la Diète veillerait à ce que cette stipulation « ne restât sans effet dans aucun État confédéré ». Seulement l'art. 57 y apporta une importante restriction, qui en fit dépendre l'exécution du bon vouloir des princes. « La Confédération germanique, disait-il, étant, à l'exception des villes libres, formée par des princes souverains, le principe fondamental de cette union exige que tous les pouvoirs de la souveraineté restent réunis dans le chef suprême du Gouvernement, et que par la constitution des États le souverain ne puisse être tenu d'admettre leur coopération que dans l'exercice de droits spécialement déterminés. » L'art. 57 posait dans le Droit fédéral le même principe de la souveraineté

du Droit divin, que son apôtre le prince Metternich allait bientôt faire proclamer à Troppau comme base fondamentale de Droit public européen.

Comparée à l'ancien Saint-Empire, la Confédération germanique constituait un immense progrès. Elle créait une patrie commune pour tous les Allemands, proscrivait de l'Allemagne la guerre civile qui l'avait déchiré les siècles précédents, et la fermait aux interventions des puissances étrangères qui avaient pris l'habitude d'y nouer leurs intrigues et d'y vider leurs querelles. Mais ce n'est pas seulement en vue de l'Allemagne que les puissances réunies au Congrès de Vienne organisaient la Confédération germanique : elles se préoccupaient encore et surtout du grand intérêt de l'équilibre européen et du maintien de nouvel ordre qu'elles venaient de créer. L'Allemagne devait être, dans leur pensée, le modérateur de leurs passions et de leurs entraînements. Une excellente étude publiée en 1855, à l'occasion de la guerre d'Orient, sur la « politique médiatrice de l'Allemagne (1) », détermine ainsi le rôle que le Congrès de Vienne destinait à la Confédération : « Au lendemain de la plus terrible secousse qui ait ébranlé l'Europe, les législateurs de 1815 jugèrent utile de constituer, au centre du continent, une puissance qui fût comme la pierre d'assise de l'ordre à venir. L'Allemagne, par sa situation, sa masse, sa profondeur, pouvait servir de barrière entre les États, les protéger tous contre la prépondérance ou l'agression d'un seul, éloigner de chacun d'eux le péril des coalitions. Mais pour la rendre apte à remplir cette fonction d'intérêt européen, quelle organisation intérieure fallait-il donner à la Confédération ? Il fallait évidemment l'organiser de telle façon que ses membres fussent toujours prêts à voler au secours de celui qui

(1) L'auteur de cette étude anonyme est M. Crampon. J'ai pu consulter cette brochure grâce à M. Lavisse, que je remercie ici de son extrême obligeance.

serait attaqué et jamais disposés à seconder celui qui voudrait tenter en dehors la fortune des grandes aventures. En un mot, il fallait l'armer pour la défense et la désarmer pour l'attaque. Un homme d'État contemporain de cet établissement, mais à qui sa verte vieillesse permet de donner encore à la politique le concours précieux de son expérience et de sa pensée, écrivait dernièrement ceci : « L'Allemagne, « pour être faite n'a qu'à se mettre sur son séant. » (*La politique de la Russie et les Principautés Danubiennes* par le comte de Fiquelmont.) Ce mot peint admirablement. Oui, l'Allemagne peut combattre, mais elle combat sur place et sans faire usage de ses jambes. Cela ne l'avance pas beaucoup, j'en conviens; mais aussi elle ne recule pas et l'Europe est sauvée. Telle fut la pensée du Congrès de Vienne... D'après la constitution du Congrès de Vienne, la Confédération ressemble à une personne qui aurait la vue basse, l'ouïe dure et la peau très délicate : elle ne sent bien que ce qui la touche. »

La Confédération de 1815 avait en effet toutes les qualités pour satisfaire les grands intérêts européens. Placée au centre de l'Europe, entre les grandes puissances militaires et unitaires, et dotée de forces passives suffisantes pour prévenir les empiétements sur son territoire, elle rendait impossible le choc entre ces mêmes puissances. En couvrant une partie de leurs frontières, elle leur donnait une sécurité relative et leur permettait de consacrer dans une large mesure leurs forces vitales aux œuvres de la paix et de la civilisation. Pendant une longue période de cinquante années, les querelles entre les puissances européennes se vidaient dans les régions méridionales et le nombre de leurs sanglants duels se trouvait diminué par la limitation même de leurs points vulnérables. Le centre européen resta préservé des calamités de la guerre tant que l'Allemagne elle-même ne fut pas suffisamment remuée par des idées

unitaires pour voir éclater dans son sein une guerre civile.

Mais si l'Europe avait trouvé dans la Confédération germanique la meilleure formule pour la sauvegarde de ses intérêts les plus précieux, et si elle avait tout lieu d'être contente, l'Allemagne elle-même l'était bien moins. Le gouvernement commun établi par l'Acte fédéral et par l'Acte final était loin de satisfaire aux vœux unitaires et libéraux des patriotes allemands. Le peuple allemand était exclu de toute participation dans le gouvernement commun de la patrie, et les principes légitimes consacrés par l'Acte final faisaient de la Diète le représentant de la solidarité de tous les princes confedérés contre toutes les libertés de la nation allemande. Le but que le Congrès de Vienne et le prince de Metternich, en développant sa pensée, avaient assigné à l'Allemagne en formant la Confédération germanique était tout l'opposé de l'idéal que les patriotes allemands rêvaient pour leur patrie. Le Congrès la voulait effacée dans la politique extérieure, incapable d'aucune action vigoureuse en dehors, arrêtée dans tous ses projets ambitieux par la vieille jalousie de deux grandes puissances qui en faisaient partie. A l'intérieur, la Confédération se présentait comme gardienne de l'absolutisme en Allemagne non seulement contre les excès révolutionnaires, mais même contre les tendances libérales les plus modérées. Les patriotes allemands voulaient au contraire leur patrie forte et respectée en dehors et rêvaient pour elle le même rôle prépondérant qu'elle jouait à la belle époque du Saint-Empire. Ils demandaient en outre la constitution du pouvoir central par le peuple allemand et pour la sauvegarde de ses libertés contre les entreprises des pouvoirs locaux.

La rivalité de l'Autriche et de la Prusse était, dans la conception des puissances, la base essentielle de l'organisa-

tion de la Confédération germanique. C'est elle qui devait empêcher l'établissement d'une hégémonie durable et d'une absorption graduelle des petits États allemands par un des confédérés plus puissants. « Si un seul membre de la Confédération, disait encore l'auteur de la *Politique médiatrice de l'Allemagne*, était capable de la mouvoir et de la diriger, l'Allemagne se transformerait peu à peu en une puissance analogue aux autres puissances de l'Europe, c'est-à-dire en un État impérial ou royal mû par une seule volonté, agissant par un seul bras. L'Allemagne perdrait de fait et bientôt de nom son caractère de puissance confédérée et deviendrait inhabile à remplir au centre de l'Europe son rôle de puissance pacifique et médiatrice. » Les deux grandes puissances allemandes devaient fatalement engager la lutte pour la prédominance, et dans les conditions réunies par le Congrès de Vienne, c'est l'Autriche qui devait rester le vainqueur sur le terrain de la diplomatie et du Droit fédéral. En 1815, l'Europe était prévoyante et elle sentait bien que le bouleversement en Allemagne était à craindre de la Prusse. La Confédération était formée des représentants directs des souverains allemands et les souverains des États secondaires reconnaissaient instinctivement d'où les menaçait le danger. L'Autriche, impliquée dans un grand nombre de questions européennes en dehors de l'Allemagne, ayant à maintenir sa situation prédominante en Italie, sa domination en Hongrie, et à suivre attentivement les agissements de la politique russe dans les Balkans, ne pouvait pas poursuivre sérieusement l'assujettissement de ses confédérés allemands. La Prusse, au contraire, essentiellement allemande, et ne pouvant avoir d'autre ambition que l'accroissement de sa puissance en Allemagne, inspirait des craintes à tous ceux qui étaient intéressés au maintien du particularisme. « Le développement des affaires fédérales, l'Autriche en tête, écrivait M. de

Bismarck (1), voilà le but naturel de la politique des princes allemands et de leurs ministres; à leur sens, elle ne peut réussir qu'aux dépens de la Prusse et sera nécessairement dirigée contre la Prusse aussi longtemps que celle-ci ne voudra pas se borner à la tâche utile de garantir ses confédérés contre une trop grande prépondérance de l'Autriche, et de supporter avec une patience qui ne se dément pas et avec une soumission entière aux vœux de la majorité la disproportion existant entre ses devoirs et ses droits vis-à-vis de la Confédération. Cette tendance de la politique des États secondaires se manifestera après chaque mouvement en Allemagne avec la persistance de l'aiguille aimantée, car ce n'est pas le résultat de certaines circonstances ou des principes représentés par certaines individualités, mais le résultat naturel et nécessaire des rapports qui unissent les États secondaires à la Confédération. Nous n'avons aucun moyen de nous arranger avec eux d'une façon durable et satisfaisante dans les limites posées par les traités fédéraux.... Je vois dans nos affaires fédérales une maladie de la Prusse que, tôt ou tard, il nous faudra guérir *ferro et igni*, si nous ne nous y prenons à temps et à une époque favorable de l'année pour entreprendre une cure salutaire. »

En Allemagne l'intérêt autrichien était l'intérêt européen, et la Prusse formait un contrepoids à la fois nécessaire et suffisant pour empêcher l'Autriche de séparer ses intérêts des intérêts de l'Europe et de s'engager dans la voie de l'unification de l'Allemagne à son profit. Les patriotes allemands devaient placer leurs espérances pour arriver à leur but dans la Prusse, et l'ambition prussienne, rencontrant une opposition unanime auprès des Gouvernements de la

(1) Lettre de M. de Bismarck, ambassadeur à Saint-Pétersbourg, du 12 mai 1859, à M. Schweinitz, ministre des affaires étrangères. Arch. diplom., 1866. III, p. 5.

Petite Allemagne, était de son côté obligée de chercher son point d'appui dans les sociétés populaires qui prêchaient en même temps la liberté et l'unité. Le roi de Prusse, au lendemain de 1815, commençait à suivre cette voie, lorsque épouvanté par les proportions que prenait le mouvement démocratique et par les représentations du prince de Metternich, il fit amende honorable devant le chancelier autrichien et prêta son appui à l'œuvre de Carlsbad et de Vienne. Ayant ainsi embrassé le principe autrichien, la Prusse prenait une place secondaire dans la Confédération et le mouvement unioniste allemand se trouvait du même coup abandonné à lui même. Ce fut un des plus grands succès du prince de Metternich que d'avoir réussi à séparer pour une longue série d'années les deux alliés naturels, la Prusse et le parti unitaire allemand, qui étaient en même temps les deux adversaires de l'Autriche en Allemagne.

Néanmoins, les idées unitaires ne cessèrent pas de faire de rapides progrès. Elles se manifestèrent bientôt sur le terrain des intérêts matériels par la création de l'union douanière — Zollverein — entre les différents groupes des États allemands. La première de ces unions était contractée le 13 mai 1824 entre le Würtemberg et les principautés de Hohenzollern. Les petits États allemands qui avaient le plus à souffrir des barrières douanières réclamaient et à la Diète dès le 1816 et à Carlsbad et à Vienne l'unité douanière pour toute la Confédération, mais ils se heurtèrent toujours à l'opposition austro-prussienne. Les premières démarches des petites unions auprès de la Prusse restèrent encore infructueuses. C'est seulement lorsque l'accord fut établi entre la Bavière et le Würtemberg que la Prusse se plaça à la tête du mouvement, préoccupée du danger que présentait pour ses intérêts économiques son isolement en face de l'union de tous les États allemands. Tous les groupes se fondirent, par le traité du 22 mars 1833, en une seule union sous

la haute direction prussienne. Cette unité des intérêts matériels exerça une double influence : elle prépara l'unité politique de l'Allemagne, et elle habitua les Allemands à voir leurs intérêts communs représentés par la Prusse.

La Révolution de février exerça une influence décisive sur le mouvement unioniste allemand. Un mois s'était à peine écoulé que les Gouvernements absolutistes de tous les États confédérés, en commençant par le vieux prince de Metternich, furent renversés. En Allemagne comme partout ailleurs (Hongrie, Italie), où les vœux patriotiques n'avaient pas encore reçu satisfaction, le mouvement prit vite le caractère d'une révolution nationale. La Révolution de 1848, quoiqu'elle n'eût été à son berceau qu'une révolution démocratique et socialiste, pourrait prendre néanmoins dans l'histoire le nom de « Révolution des nationalités ».

Les députés de tous les États allemands se réunirent à Francfort, le 31 mars 1848, en une assemblée désignée sous le nom de *Voparlement* et ayant pour but de délibérer sur la convocation d'un Parlement constitutif pour la réorganisation de l'Allemagne. La Diète, entraînée par l'agitation unioniste, avait déjà adopté, le 21 mars, les armes et les couleurs de l'ancien empire germanique. Le 30, elle prit cette résolution : « Les Gouvernements fédéraux seraient invités à faire procéder immédiatement dans toutes leurs provinces faisant partie du système des États allemands, et cela par les voies constitutionnelles existantes ou par d'autres à organiser, à l'élection des représentants nationaux qui devront se réunir au siège de la Diète le plus promptement possible pour travailler à l'œuvre de la constitution allemande qui devait unir les Gouvernements et les peuples. »

Le Parlement, composé des députés de toute la Confédération et en outre de ceux de la province de Prusse et du duché de Schlesvig, se réunit à Francfort le 18 mai. Après avoir voté l'organisation de l'Allemagne en un empire fédéral

avec la dignité impériale héréditaire, le Parlement constitua le 28 juin un pouvoir central provisoire et le confia à l'archiduc Jean d'Autriche, connu par ses idées libérales, qui fut installé le 12 juillet comme vicaire de l'empire. Le même jour la Diète abdiqua entre ses mains les pouvoirs dont elle était revêtue. La Confédération germanique se trouvait ainsi dissoute de fait.

Les discussions pour la confection de la nouvelle constitution furent conduites avec une lenteur excessive, qui faisait perdre ainsi un temps précieux pendant lequel presque tous les États européens étaient absorbés par aux crises intérieures et incapables de se mêler activement aux affaires de leurs voisins. Les droits fondamentaux du peuple allemand (une espèce de Déclaration des droits de l'homme) ne furent promulgués que le 27 décembre 1848, et c'est seulement le 28 mars 1849 que fut proclamée la constitution de l'empire allemand. La couronne impériale héréditaire fut offerte au roi de Prusse, Frédéric-Guillaume IV. Il était déjà trop tard. Les secousses que la Révolution de 1848 avait provoquées dans les États européens touchaient à leur fin et l'Europe avait les yeux fixés sur ce qui se passait en Allemagne. Après avoir consulté par une circulaire tous les Gouvernements allemands, et quoique ayant obtenu l'adhésion des vingt-huit États confédérés, le roi de Prusse se vit obligé de refuser devant l'opposition catégorique de l'Autriche et de tous les royaumes de la Confédération. Les anciens Gouvernements autoritaires rétablis rappelèrent de Francfort les députés représentant leurs sujets. Ceux qui refusèrent de s'y soumettre furent dispersés par la force, après s'être réfugiés à Stuttgard. C en était fait pour le moment de l'unité allemande. Quelques faibles soulèvements unitaires et républicains en Saxe et dans le grand-duché de Bade furent étouffés très facilement.

La Prusse tenta de retirer quelques avantages des ten-

dances unionistes en établissant son hégémonie exclusive sur les petits États de l'Allemagne du Nord. Le 13 février 1850, elle avait fini par obtenir l'assentiment de tous les États au nord du Mein, à l'exception de la Saxe et du Hanovre, pour la convocation d'un Parlement commun. Ce Parlement, réuni le 20 mars à Erfurth, fit bientôt place à un Congrès des princes réuni, le 10 mai, à Berlin et présidé par le roi de Prusse. Mais l'Autriche ayant dans l'intervalle étouffé, avec le secours de l'armée russe, la révolution hongroise, prit une attitude énergique contre toute modification du Pacte de 1815 au profit de la Prusse (1). Elle convoqua à son tour tous les Gouvernements de l'ancienne Confédération à se réunir à Francfort. Les États secondaires de l'Allemagne s'empressèrent de répondre à son appel, de sorte qu'il y avait en même temps deux Congrès allemands réunis sous la présidence de deux vieilles rivales, l'Autriche et la Prusse. Une guerre civile parut imminente, surtout au moment où survinrent les complications de la Hesse-Cassel, et lorsqu'on vit l'Électeur de ce pays s'adresser à Francfort et le Parlement insurgé contre lui porter ses plaintes à Berlin. Au moment décisif, la Prusse recula, voyant ses projets réprouvés par toutes les puissances et surtout par le tout-puissant empereur Nicolas. Le roi Frédéric-Guillaume IV, élu naguère empereur héréditaire de toute l'Allemagne, dut subir le traité d'Olmütz (28 nov. 1850) considéré comme un second Iéna par le prince royal de Prusse, futur empereur Guillaume Ier. A la suite des Conférences ministérielles qui s'ouvrirent à Dresde à la fin de décembre 1850,

(1) En Prusse même, on était très divisé au sujet de l'établissement de cette union restreinte qui devait former, au dire du ministre prussien, général de Radowitz, « un état fédéral au sein de la Confédération ». Tout le monde en Prusse voulait l'augmentation de la pusisance prussienne, mais la perspective du gouvernement parlementaire exaspérait le parti féodal, dans lequel brillait à cette époque M. de Bismarck. Le roi de Prusse était hésitant pour la même raison.

l'ancienne Confédération de 1815 fut rétablie purement et simplement. La seule satisfaction donnée aux aspiration unitaires était la résolution prise dans le protocole final du 15 mai « que le matériel réuni pour la réforme de la constitution fédérale serait utilisé dans les réunions ordinaires de la Diète ».

Cependant, quoique la vieille Confédération eût traversé avec succès la grande crise, la question de la réforme fédérale, dans le sens unitaire et libéral, se trouvait définitivement posée. La Révolution de 1848 avait déblayé le terrain et l'agitation produite dans les pays allemands se continuait. A partir de 1859, elle prit de nouveau des dimensions inquiétantes, la conduite politique du Piémont ayant été à la fois un exemple et un encouragement. Les Gouvernements allemands comprirent alors la profondeur du mouvement. De nombreuses propositions, en vue de la réforme fédérale, furent soumises à la Diète par les différents confédérés, les uns voulant conjurer le danger qui les menaçait, les autres désirant exploiter à leur profit les tendances unionistes. Toutes ces propositions furent encore enterrées, grâce à la rivalité jalouse de l'Autriche et de la Prusse.

La série commença par une proposition autrichienne consistant à faire entrer toutes les possessions de cet empire dans la Confédération, sous prétexte que sa nouvelle constitution unitaire lui rendait impossible de soumettre dans l'avenir à un régime inégal les différentes parties de la monarchie. Cette proposition, connue sous le nom de projet de Münich, fut soumise à la Diète le 27 février 1850. Les États confédérés, la Prusse elle-même, se montrèrent disposés à y donner leur adhésion. L'empereur Nicolas qui, instruit par les derniers événements, voyait clairement que le danger de la rupture de l'équilibre en Allemagne menaçait du côté de la Prusse, se déclara immédiatement en faveur du projet autrichien. Mais les Gouvernements français et anglais s'y

opposèrent énergiquement en invoquant leur qualité de puissances garantes de la Constitution fédérale.

Le Mémorandum français adressé à cette occasion aux signataires du traité de Vienne (le 5 mars 1851) était ainsi conçu : « Le Pacte constitutif de la Confédération, y compris ses clauses les moins essentielles, fait partie intégrante de l'Acte général du Congrès et, dans la rigueur du principe, il ne pourrait être apporté la moindre altération à la moindre de ses clauses sans le concours de tous les Gouvernements qui ont signé ce dernier acte. A plus forte raison, ce principe s'applique-t-il à l'article cité plus haut (l'art. 1er de l'Acte fédéral), qui crée la Confédération, lui donne place dans l'ordre européen et en détermine les limites. » Et le Gouvernement anglais faisait de son côté la déclaration suivante : « Il ne faut pas oublier que la Confédération germanique n'est pas uniquement une association libre de certains États, qui n'a été formée que par leur volonté et qui puisse, par conséquent, être changée ou transformée seulement par une résolution de leur part : la Confédération germanique est le résultat d'un traité européen et forme un élément de l'organisation générale de l'Europe fixée et réglée par ce traité ; aussi le Gouvernement de Sa Majesté croit-il qu'on ne peut apporter de changements essentiels au caractère national et à l'étendue du territoire de la Confédération germanique qu'avec le consentement et le concours formel de toutes les puissances qui ont pris part au traité de Vienne du 9 juin 1815 (1).

L'opposition franco-anglaise, rigoureusement conforme et aux dispositions formelles du traité de Vienne et aux tendances générales des puissances lorsqu'elles fondèrent la Confédération germanique, fit écarter le projet autrichien. La Diète commença, il est vrai, par déclarer que les deux

(1) Ces deux documents sont reproduits *in extenso* dans l'article de M. le baron d'Avril, « l'Autriche et la Confédération germanique », 1850-51. *Revue de l'histoire diplomatique*, Ire année, no 1 (1887 janvier).

puissances intervenaient dans les affaires intérieures de la Confédération, mais elle ne se pressa point de donner une solution à ce projet, qui fut du reste abandonné par l'Autriche elle-même après la mort de son auteur, le prince de Schwartzenberg.

Nous avons vu, avant 1848, les deux grandes puissances allemandes étroitement unies représenter en Allemagne l'autorité de Droit divin et couvrir de leur protection les souverainetés légitimes contre les empiétements, soit au profit des Chambres des États particuliers, soit au profit d'un Gouvernement central organisé sur des bases démocratiques. Nous avons vu de même que, pendant toute cette période, la haute direction des destinées de la patrie allemande appartenait incontestablement à l'Autriche, et que la Prusse y jouait un rôle secondaire. Le mouvement unioniste combattu avec acharnement par l'une, abandonné par l'autre, se frayait néanmoins rapidement sa route, et en 1848 déborda sur toute l'Allemagne en détruisant et la Diète de Francfort et les Gouvernements qu'elle représentait. La troisième puissance allemande s'était révélée dans toute sa force, et il était désormais impossible de ne pas compter avec elle. L'action rivale de l'Autriche et de la Prusse devait maintenant changer d'objectif, et comme l'Autriche avait nécessairement triomphé de la Prusse lorsque l'action se trouvait concentrée autour de petits souverains allemands, le succès devait rester à cette dernière dans la nouvelle phase de la lutte pour la prépondérance en Allemagne. L'opinon publique réformatrice sentait bien, dès 1830, qu'elle n'avait rien à attendre de l'Autriche. Elle plaçait ses espérances dans la Prusse, non pas à cause du mérite de son Gouvernement, mais parce qu'elle sentait que la direction dans la formation de l'unité nationale devait appartenir à la Prusse. Les efforts de la nouvelle politique autrichienne inaugurés par le prince de Schwartzenberg pour remplacer la Prusse dans la faveur

populaire, et, en la privant de cet appui, pour la reléguer au rang d'un État secondaire, en effaçant ainsi un glorieux siècle de son histoire, ne servirent qu'à précipiter les événements et à rapprocher le jour du dénoûment final. Toutes les tentatives autrichiennes en vue de la réorganisation de la Confédération, en commençant par celle du prince de Schwartzenberg jusqu'à la fameuse réunion des souverains allemands, convoqués par l'empereur d'Autriche à Francfort (1863), restèrent sans résultat. L'Autriche ne faisait que démontrer son impuissance absolue à donner la moindre satisfaction aux tendances nationales de l'Allemagne. C'est la Prusse qui devait entrer sur la scène allemande comme principal acteur. M. de Bismarck, devenu, en 1862, le premier ministre prussien, la poussa résolument en avant, et l'Autriche se laissa à son tour remorquer par sa rivale. La question qui fixa cette nouvelle position des deux grandes puissances allemandes fut la fameuse question des duchés de l'Elbe, qui, à partir de 1848, se trouvait étroitement liée à la question de l'unité allemande.

Le Congrès de Vienne avait fait entrer le duché de Holstein dans la Confédération germanique, tout en le laissant, de même que le Schlesvig, sous la domination du roi de Danemark, duc de Schlesvig-Holstein. Le duché de Lauenbourg fut également cédé au roi de Danemark en échange de la Poméranie suédoise. Il avait obtenu cette dernière à titre d'indemnité de la perte de la Norvège réunie par le Congrès à la Suède.

En 1846, à l'occasion d'une lettre patente du roi Christian VIII, qui fixait le même ordre de succession pour toute la monarchie danoise, les passions germaniques se manifestèrent violemment, affirmant le droit de la Diète de Francfort de décider souverainement non seulement en ce qui concernait le Holstein, mais aussi pour le Schlesvig. Le premier duché, disait-on, avait le droit de rester uni au second, et la

Confédération, de son côté, avait le devoir de protéger ses membres dans l'exercice de leurs droits.

L'ordre successoral établi était celui de la loi royale de 1665 qui appelait, en cas d'extinction de la ligne directe, le parent le plus proche. La couronne de Danemark devait donc passer dans ce cas à la descendance de la sœur du roi, mariée au landgrave de Hesse-Cassel. Les duchés prétendaient au contraire, et ils furent soutenus par l'opinion publique allemande, qu'en ce qui les concernait, la succession devait être réglée d'après la loi salique et dévolue, à ce titre, à l'agnat le plus proche de la maison royale de Danemark, le duc d'Augustenbourg. La question fut vivement discutée pendant deux années. En 1848, le parti démocratique arrivé au pouvoir en Danemark répondit aux agitations allemandes en promulguant une constitution unitaire pour tout le royaume. Les duchés se révoltèrent, proclamèrent leur indépendance et envoyèrent leurs députés au Parlement de Francfort, pour prendre part à l'organisation de la patrie allemande. Le Parlement vota, à l'unanimité, l'admission du Schlesvig dans la Confédération.

La Prusse déclara la guerre au Danemark. L'Angleterre, la Russie et la Suède intervinrent en protestant contre l'immixtion de l'Allemagne dans les affaires danoises, et la Prusse se laissa imposer, le 26 août 1848, un armistice de sept mois. Cet armistice s'écoula sans que les belligérants eussent réussi à arrêter les bases de la réconciliation, et la lutte recommença. On convint, grâce à la médiation de l'Angleterre, d'un nouvel armistice de six mois, et on signa les préliminaires de la paix, sous la forme d'un protocole, le 10 juillet 1849. La Prusse y stipulait pour le Schlesvig « une constitution séparée pour ce qui regarde sa législation et son administration intérieures ». Le Danemark obtint en revanche la reconnaissance que cette constitution séparée devait « laisser intacte l'union politique qui

rattachait le duché de Schlesvig à la couronne danoise ». La Prusse renonçait en outre formellement au fameux principe de l'union des deux duchés. (Art. 1er.)

La Prusse ne se pressait cependant pas de conclure une paix définitive. Elle traînait en longueur les négociations qu'elle dirigeait en son nom et au nom de la Confédération, lorsque le Gouvernement russe lui adressa une note comminatoire et la somma de se hâter. Elle signa alors en son nom et au nom de la Confédération le traité définitif de la paix avec le Danemark, le 2 juillet 1850 (ratifié par la Confédération le 26 octobre). Ce traité, conclu toujours avec la médiation anglaise, rétablissait purement et simplement le *statu quo ante bellum*.

Les négociations furent ouvertes ensuite entre l'Autriche et la Prusse au nom de la Confédération d'un côté et du Danemark de l'autre, relativement à la position que les duchés de Schlesvig, de Holstein et de Lauenbourg devaient prendre dans la monarchie danoise. L'échange des dépêches entre les ministres des trois pays aboutit à un arrangement diplomatique, qui fut confirmé par la Diète. Nous résumerons ici d'après Martens (N. R. G., t. XV, p. 324) les engagements réciproques pris par le Danemark et la Confédération :

« Les puissances allemandes firent rentrer les pays occupés par leurs troupes sous l'autorité du roi de Danemark, comme prince de la Confédération, et promirent en même temps de signer en commun avec d'autres puissances un traité qui remplacerait l'ancienne succession légitime du Danemark et des duchés par une nouvelle loi de succession, destinée à conserver l'intégrité de la monarchie danoise. En même temps, elles concédèrent la séparation administrative et constitutionnelle du duché de Schlesvig et de celui de Holstein.

« Le Danemark s'engageait, de son côté, à ne pas incor-

porer le duché de Schlesvig au royaume de Danemark ; à conserver les liens des relations non politiques qui unissaient le duché de Schlesvig à celui de Holstein ; à organiser la monarchie de telle sorte qu'aucune de ces parties ne fût subordonnée à l'autre ; à ne pas faire cette organisation sans le concours des États des duchés ; à protéger également toutes les nationalités dans le duché de Schlesvig. »

En même temps que se poursuivaient ces négociations directes entre le Danemark et les puissances allemandes, une conférence des représentants d'Autriche, de Danemark, de France, de la Grande-Bretagne, de Russie et de Suède, s'était réunie à Londres, le 4 juillet 1850. Des négociations au sujet de la succession danoise furent, en outre, engagées entre le Danemark, les puissances et les différents prétendants. L'empereur de Russie donna l'exemple en renonçant, en faveur du prince Christian de Glücksbourg et de sa descendance, aux droits éventuels qui lui appartenaient, en sa qualité de chef de la branche aînée de la maison de Holstein-Gottorp (Protocole de Varsovie). Le dernier prétendant qui y renonça était le duc d'Augustenbourg, mais seulement en échange d'une somme de 1.500.000 rixdales doubles. Par une étrange coïncidence, ce fut M. de Bismarck, alors représentant de la Prusse à Francfort, qui amena le prince d'Augustenbourg à accepter cet arrangement.

Après un long intervalle, la Conférence reprit ses séances le 28 avril 1852, et cette fois-ci avec le concours du représentant prussien. Le 8 mai de la même année, fut signé le traité de Londres entre le Danemark d'une part, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Suède de l'autre.

Le préambule de ce traité s'exprimait ainsi : « Considérant que le maintien de l'intégrité de la monarchie danoise liée aux intérêts généraux de l'équilibre européen est d'une haute importance pour la conservation de la paix et qu'une combi-

naison qui appellerait à succéder à la totalité des États actuellement réunis sous le sceptre de S. M. le roi de Danemark la descendance mâle à l'exclusion des femmes, serait le meilleur moyen d'assurer l'intégrité de cette monarchie, ont résolu, à l'invitation de Sa Majesté danoise, de conclure un traité, afin de donner aux arrangements relatifs à cet ordre de succession un gage additionnel de stabilité par un acte de reconnaissance européenne. » L'art. 1er stipule qu'en cas de défaut de descendance mâle du roi Frédéric VII la couronne de Danemark sera transmise au prince Christian de Schlesvig-Holstein-Sonderbourg-Glücksbourg et à ses descendants par ordre de primogéniture, de mâle en mâle, et cela pour la totalité des États actuellement sous le sceptre du roi de Danemark. Dans l'art. 2, « les hautes parties contractantes reconnaissent comme permanent le principe de l'intégrité de la monarchie danoise ». L'art. 3 maintient les droits de la Confédération germanique sur les duchés de Holstein et de Lauenbourg tels qu'ils ont été établis par l'Acte fédéral de 1815. Enfin, l'art. 4 invite les autres États européens à donner leur adhésion à ce traité.

A la suite de l'invitation faite par le Danemark en vertu de cet art. 4, avaient donné leur adhésion : la Sardaigne, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce, le Portugal, le royaume des Deux-Siciles, le Hanovre, la Hesse électorale, le Würtemberg. La Saxe y adhérait sous la réserve des droits éventuels de la branche Albertine de Saxe sur le duché de Lauenbourg. Seuls la Bavière, le Bade, la Hesse et quelques autres petits États de la Confédération germanique s'y refusèrent en déclarant que la question de la succession était de la compétence de la Diète, en tant qu'elle se rapportait sur le Holstein et le Lauenbourg.

L'intégrité de la monarchie danoise et en même temps l'ordre successoral dans la famille du prince de Glücksbourg reçurent, par le traité du 8 mai, la sanction de la garantie des

puissances réunies à la Conférence de Londres. Cette garantie fut donnée au Danemark sans aucune condition spéciale, si ce n'est le respect des obligations fédérales en ce qui concernait le Holstein et le Lauenbourg.

La solution donnée par la Conférence au conflit dano-allemand ne put cependant pas écarter toute difficulté. Les deux parties restèrent, après le traité du 8 mai, dans la situation où elles étaient avant sa signature, gardant chacune ses prétentions opposées. Le Danemark voulait resserrer les liens entre ses différentes possessions; les puissances allemandes affirmaient au contraire que les duchés de l'Elbe étaient des États allemands sous la domination du roi de Danemark, rattachés aux autres possessions de la couronne Danoise par des liens purement personnels. Lorsque le roi Frédéric VII promulgua la constitution unitaire du 2 octobre 1855, la Prusse et l'Autriche réclamèrent en invoquant les engagements pris par le Danemark en 1851 et 1852. Le 11 février 1858, la Diète de Francfort déclara de son côté qu'elle ne reconnaîtrait pas cette constitution commune en tant qu'elle touchait aux droits du Holstein et du Lauenbourg.

Le Gouvernement danois se montra prêt à acquiescer aux désirs de l'Allemagne pour tout ce qui concernait le territoire fédéral. Le 6 novembre 1858, le roi de Danemark publia une ordonnance déclarant la constitution de 1855 non applicable au Holstein et au Lauenbourg et convoquant pour le 3 janvier 1857 les États provinciaux de ces deux duchés. Mais il refusa toute discussion au sujet du duché de Schleswig comme une intervention injustifiable dans les affaires intérieures de son royaume.

La question des duchés de l'Elbe prenait déjà en ce moment un aspect très compliqué. Le duché de Holstein aspirait à devenir un État indépendant, faisant partie de la Confédération germanique, et il prétendait que, tout en se détachant de la monarchie danoise, il avait le droit de rester intime-

ment uni au Schlesvig ; le Danemark se résignait au sacrifice de ses possessions faisant partie de la Confédération, mais se montrait bien décidé à maintenir une union solide entre les autres parties de la monarchie et à repousser les propositions faites relativement au mode du Gouvernement en Schlesvig, comme des interventions dans ses affaires intérieures. Les deux grandes puissances allemandes, l'Autriche et la Prusse, en se fondant sur les arrangements diplomatiques intervenus entre elles et le Danemark avant la conclusion du traité de 1852 considéré par elles comme une condition implicite de ce traité, contestaient au Danemark le droit d'établir dans le Schlesvig des institutions tendant soit directement soit indirectement à l'assimilation de ce duché au reste des possessions danoises. La Confédération germanique enfin se déclarait libre de tous les engagements stipulés dans le traité de 1852 et affirmait non seulement que le Schlesvig devait rester séparé du Danemark, mais aussi que le Holstein avait le droit de rester intimement uni avec lui.

La diplomatie européenne eut un moment d'hésitation au milieu de ces prétentions contradictoires. La Suède et l'Angleterre manifestèrent seules le désir de défendre dans son intégrité le traité de 1852. La conduite de la Russie et de la France était équivoque. M. Droüyn de Lhuys refusa l'invitation anglaise d'engager une action commune en faveur du Danemark. Il prétextait qu'il n'était nullement disposé « à placer la France dans la même position où elle avait été placée vis-à-vis de la Russie », comme si c'était une raison d'abandonner l'intégrité danoise qu'on avait garantie et qu'on pouvait défendre, parce qu'on n'avait pu rien faire en faveur de la Pologne. L'action isolée de l'Angleterre ne produisit pas grand effet sur la Diète, qui vota, le 1er octobre 1863, l'exécution fédérale contre le roi de Danemark comme duc de Holstein. L'Autriche, la Prusse, la Saxe et le Hanovre en furent chargés.

Le 13 novembre 1863, le Rigsraad danois vota la nouvelle constitution commune pour le Danemark proprement dit et pour le Schlesvig. Trois jours après, le roi Frédéric VII mourut en laissant à son successeur une situation bien périlleuse à laquelle sa mort ajoutait de nouvelles complications. L'Autriche et la Prusse protestèrent immédiatement devant la Diète contre la nouvelle constitution danoise. La Diète, en nommant une commission pour examiner cette question, la chargea en même temps d'examiner la question de la succession danoise en tant qu'elle se rapportait aux duchés. Sur la proposition de la Saxe et du Würtemberg, il fut encore résolu que le vote du Holstein-Lauenbourg serait suspendu jusqu'à la solution de la question de succession.

Tous les prétendants allemands, et à leur tête le duc d'Augustenbourg, fils de celui qui s'était fait payer si cher sa renonciation, soumirent à la Diète leurs titres sur la totalité ou sur une partie des duchés de l'Elbe. L'arrangement fait par le traité de 1852 fut denoncé par eux comme défectueux pour trois causes : 1° il n'avait pas obtenu le consentement de tous les agnats; 2° il n'avait pas été soumis aux États de Schlesvig et de Holstein; 3° il n'avait pas été sanctionné par le Diète fédérale. Les opinions au sein de la Diète se partagèrent. Les États secondaires de l'Allemagne soutenaient le duc d'Augustenbourg et voulaient l'installer dans le Holstein en vertu de l'autorité fédérale et favoriser ensuite son établissement dans le Schlesvig en vertu du principe de l'union des deux duchés. La Prusse et l'Autriche se déclaraient au contraire tenues par les stipulations du traité de 1852. Elles subordonnaient seulement l'accomplissement des obligations qu'elles y avaient contractées relativement au principe de l'intégrité de la monarchie danoise et aux droits successoraux du roi Christian, à l'exécution des engagements pris par le Danemark dans les arrangements qui avaient précédé la signature de ce traité.

Les partisans de ces deux opinions se rallièrent cependant pour prononcer, dans la séance du 8 décembre, l'application de l'exécution fédérale dans le Holstein. Le 15 décembre, les quatre Gouvernements confédérés chargés de l'exécution remirent des notes identiques au Gouvernement danois pour l'informer de l'entrée des troupes fédérales dans ce duché. Le Gouvernement danois protesta contre cette résolution en faisant observer que la Diète ne s'était pas conformée aux prescriptions des règlements relatifs à l'Acte d'exécution. Il alléguait, non sans raison, qu'il n'avait pas été en son pouvoir d'éviter l'exécution, faute de demande nettement formulée. Néanmoins, pour éviter le conflit, les troupes danoises se retirèrent derrière l'Eider en évacuant le Holstein, où un commissaire saxon et un commissaire hanovrien prirent le Gouvernement provisoire au nom de la Confédération germanique.

Il était clair qu'il ne s'agissait point là d'une exécution fédérale proprement dite. L'opinion publique allemande demandait à grands cris l'affranchissement des frères allemands de l'oppression danoise en oubliant combien de millions d'hommes, de la Vistule au Mincio, étaient opprimés dans leurs sentiments nationaux par les différents États allemands. La Diète fédérale, cédant à l'impulsion de l'opinion publique, prétendait que le traité de 1852 n'existait pas pour elle. Elle décrétait, par conséquent, des mesures qui transformaient l'exécution fédérale en une occupation temporaire jusqu'à la solution de la question de succession. Le comte de Beust, alors ministre saxon et futur représentant de la Confédération à la Conférence de Londres, reconnait dans ses mémoires (1) qu'il ne pouvait pas être question de l'exécution, car l'exécution ne pouvait être prononcée que contre un prince membre de la Confédération. L'exécution maintenue dans

(1) Aus drei Viertel-Jahrhunderten, Errinerungen und Auszeichnungen von Friedrich-Ferdinand, Graf von Beust. Stuttgart, 1887, t. I, p. 338-340.

son caractère strict contre le roi Christian IX aurait été une reconnaissance implicite par la Diète du traité de 1852. M. de Beust allait jusqu'à contester l'obligation de l'Autriche et de la Prusse de respecter le traité de 1852. Dans une note adressée, le 15 décembre 1863, aux Gouvernements de ces deux États, il affirmait qu'en leur qualité de membres de la Confédération ils étaient obligés de respecter les droits de la Diète, seule autorité compétente pour modifier l'ordre successoral dans un pays fédéral.

L'opinion publique en Allemagne se passionnait de plus en plus au sujet des duchés. Il était évident qu'aucune action sérieuse ne pouvait être entreprise contre le Danemarck malgré la Prusse ou même sans elle. L'homme d'État qui se trouvait à la tête du Gouvernement prussien voulait non seulement la réunion des deux duchés à la Prusse, mais, méditant de longue date la destruction de l'édifice fédéral de 1815, il comptait précisément faire de cette question le point de départ de sa politique. La Prusse était seule en état de conquérir les duchés à la patrie allemande, et M. de Bismarck ne voulait donner cette satisfaction à l'Allemagne qu'en tant qu'elle était conforme aux intérêts de la Prusse. Pour arriver à ses fins, le ministre prussien devait tout d'abord empêcher l'Europe d'intervenir en faveur du Danemark pour le maintien des traités de 1852, et ensuite empêcher l'Allemagne de faire des duchés de l'Elbe un État indépendant sous la dynastie d'Augustenbourg. Dans la belle campagne diplomatique dont M. de Bismarck se déclarait avec raison le plus fier, il se montra un tacticien incomparable et réduisit tous ses adversaires au silence en les opposant les uns aux autres. Le traité de 1852 en main, il arrêta l'Allemagne en invoquant les obligations européennes des grandes puissances allemandes. Il déchira ensuite ce même traité en montrant à l'Europe les passions déchaînées de toute la nation allemande.

Le moment était admirablement choisi par M. de Bismarck

pour frapper son premier grand coup. L'Autriche, entraînée par les passions populaires et convaincue récemment (à l'occasion de la réunion des princes allemands pour la réforme fédérale) de la faiblesse et de l'indécision de ses autres confédérés, entrait dans la sphère d'action prussienne. La Russie était son obligée et, se sentant couverte par la Prusse en Pologne, elle ne voulait pas se brouiller avec elle pour la défense de l'équilibre dans la Baltique. La France et l'Angleterre étaient divisées à la suite de la question polonaise et de la question du Congrès européen. Napoléon III s'était de plus engagé dans la politique nationaliste en Italie à laquelle il ne voulait pas donner un démenti flagrant. « Je ne trouve rien de plus honorable, écrivait l'empereur dans sa réponse du 10 décembre 1863 à une lettre du duc d'Augustenbourg, que d'être le représentant d'une cause qui s'appuie sur l'indépendance de la nationalité d'un peuple, car je serai toujours conséquent dans ma conduite. Si j'ai combattu pour l'indépendance italienne, si j'ai élevé la voix pour la nationalité polonaise, je ne puis pas, en Allemagne, avoir d'autres sentiments ni obéir à d'autres principes. » La Suède se déclarait seule prête à défendre le Danemark, mais, isolée, elle n'osait rien entreprendre contre l'Allemagne entière ; elle subordonnait sa conduite à celle des autres puissances.

Le Gouvernement anglais essaya d'amener une transaction. Au mois de décembre 1863 lord Woodhouse fut envoyé dans ce but en mission extraordinaire à Berlin et à Copenhague. Les instructions rédigées par lord Russell pour cette mission contestent formellement le point de vue des puissances allemandes au sujet de la connexité des engagements contractés par le traité de Londres avec les engagements que le Danemark avait pu prendre antérieurement. « Le Gouvernement de Sa Majesté ne peut pas considérer cette assertion comme correcte ; il ne saurait consentir à faire dépendre la validité d'un traité formel et positif de l'exécution d'arran-

gements pris à une autre époque au moyen de dépêches diplomatiques non mentionnées dans le traité lui-même; il ne peut se ranger à la doctrine et à l'opinion que la force obligatoire d'un instrument clair et simple en lui-même soit cherchée dans d'autres documents obscurs et compliqués. Une pareille doctrine ébranlerait et minerait les fondements sur lesquels reposent les droits et les rapports des puissances et des États du globe (1). »

La Prusse ne fit aucune concession. Dans l'entretien que lord Woodhouse eut avec M. de Bismarck, celui-ci maintenait intégralement ses vues sur les engagements de 1852. Il déclarait que si la nouvelle constitution danoise n'était pas retirée, en ce qui concernait le Schlesvig, avant le 1er janvier 1864, les puissances allemandes se considéreraient comme déliées de tous leurs engagements envers le Danemark. Toutes les observations sur l'insuffisance de ce délai, le Danemark étant un pays constitutionnel et l'assentiment des Chambres étant nécessaire pour une mesure si grave, restèrent inutiles. M. de Bismarck se contentait de répondre que le roi pouvait recourir à un coup d'État, en ajoutant même « que l'Allemagne ne serait jamais en bons termes avec le Danemark aussi longtemps que les institutions démocratiques de ce pays seraient maintenues ».

Il ne restait, pour éviter le conflit, qu'à décider le Gouvernement danois à retirer sa constitution. Les représentations de l'envoyé britannique à ce sujet furent appuyées par la Russie, la France et la Suède. Toutes ces puissances déclarèrent que si le Gouvernement danois persistait dans son attitude, il ne pourrait compter sur aucun appui de leur part. M. de Hall, premier ministre danois, donna alors sa démission, et fut remplacé aux affaires étrangères par l'évêque Mourad. Le nouveau ministre s'empressa de solliciter la

1. Documents communiqués au parlement anglais en février et en mars 1864. *Arch. diplom.*, 1864, II.

médiation des puissances signataires du traité du 8 mai 1852. L'idée d'une Conférence de ces puissances, émise par le Gouvernement anglais, fut acceptée par la Russie et la Suède, mais trouva un accueil froid auprès du Gouvernement français. Lorsque le Gouvernement danois s'adressa à son tour directement aux puissances pour leur demander la médiation collective, le Gouvernement français subordonna son adhésion à l'engagement préalable de la part des puissances allemandes de respecter le *statu quo* pendant toute la durée des négociations, ce que celles-ci avaient refusé par avance.

Sur des instances réitérées de l'Angleterre, le nouveau Gouvernement danois déclara qu'il était prêt à convoquer le Rigsraad afin de lui soumettre une proposition tendant à l'abrogation de la constitution. Il s'engageait en outre à employer toute son influence pour faire voter sa proposition. C'était un nouveau et grand pas fait par le Danemark dans la voie de la conciliation, et cependant, comme M. de Hall l'avait prédit, il ne put pas préserver ce pays de l'invasion allemande. Le 28 décembre 1863, l'Autriche et la Prusse soumirent à la Diète la proposition de sommer le Gouvernement danois de ne point mettre en vigueur dans le Schlesvig la loi fondamentale du 18 novembre et de décider qu'en cas de refus la Confédération germanique prendrait « dans le sentiment de son droit et de sa dignité des mesures nécessaires pour se procurer, au moyen de l'occupation militaire du duché de Schlesvig, un gage pour l'accomplissement de ses vues légitimes ».

Les Gouvernements des petits États allemands n'étaient pas favorables à ce projet, parce que, disaient-ils, l'occupation n'était pas fondée en droit avant le règlement de la question de succession. Ils croyaient qu'il n'y avait aucune nécessité de se presser. Une fois la question de succession résolue, il n'y aurait pas grande difficulté pour la Confédération de mettre

le duc de Holstein en possession du duché de Schlesvig. Les efforts de l'Autriche et de la Prusse pour amener son adoption restèrent inutiles. La motion austro-prussienne fut rejetée, dans la séance du 14 janvier, par 11 voix contre 5. Les ministres des deux États déclarèrent alors que, tout en regrettant cette résolution, leurs Gouvernements étaient décidés à passer outre et à agir pour leur propre compte en leur qualité de puissances européennes. Deux jours après, le 16 janvier 1864, l'Autriche et la Prusse sommèrent le Gouvernement danois de rétablir dans le délai de 48 heures l'ancien état de choses, en déclarant que, dans le cas contraire, elles auraient recours aux moyens dont elles disposaient pour arriver à ce rétablissement. Sur une demande formelle du Gouvernement anglais, elles s'engagèrent, le 31 janvier, à ne pas se départir du principe de l'intégrité danoise en procédant à l'occupation du Schlesvig. Une seule réserve était faite expressément concernant le cas où les événements leur imposeraient des sacrifices qui nécessiteraient d'autres arrangements. Rien ne serait arrêté définitivement, même si ce dernier cas se produisait, sans le concours des puissances signataires du traité de Londres.

Le 22 janvier, l'Autriche et la Prusse annoncèrent à la Diète le passage de leurs troupes par le Holstein. M. de Bismarck atteignait ainsi un double but : il mettait en exécution les projets prussiens sur les duchés de l'Elbe, tout en se faisant le représentant des vœux de l'Allemagne entière, et en même temps il humiliait la Diète et jetait le discrédit sur elle. En justifiant devant les Chambres la résolution prise par les deux puissances malgré le vote contraire de la Diète, le ministre prussien se révoltait contre la prétention d'une majorité fédérale qui pouvait ne représenter que 2 1/2 millions d'habitants « de disposer de la force totale de la Prusse et de l'Autriche, c'est-à-dire deux puissances qui protégeaient la serre dans laquelle vivaient les petits États allemands contre les courants d'air européens ». Toujours à la remor-

que de la Prusse, le comte de Rechberg se moquait avec le même sans façon, quoique moins spirituellement, des votes de la Diète. Il ne s'apercevait pas qu'il démolissait ainsi le seul représentant de l'influence autrichienne en Allemagne. En poursuivant en même temps l'effacement complet des États secondaires, il faisait doublement le jeu de la Prusse : il précipitait le moment de la lutte pour la domination en Allemagne, et il affaiblissait les éléments sur l'appui desquels l'Autriche pouvait compter.

Le Danemark résista à l'entrée des troupes alliées dans le Schlesvig et ouvrit les hostilités sur terre et sur mer. Peut-être, s'il s'était retiré devant l'invasion en adressant une protestation aux puissances garantes de son intégrité, il aurait rendu la position des deux puissances allemandes plus délicate et dérangé quelque peu les projets de M. de Bismarck. L'Autriche et la Prusse, en rompant toute solidarité avec la Diète, avaient en effet proclamé hautement leur respect pour le traité de 1852, et il leur aurait été impossible de trouver aucune raison sérieuse pour le demembrement du Danemark si elles n'avaient pas eu à mettre en ligne les sacrifices de la guerre. Mais le ministre prussien, que le comte de Beust qualifie à ce propos justement du mot « inscrupulous », savait bien éviter cet écueil, en faisant croire à Copenhague que l'Angleterre l'avait menacé de la guerre s'il attaquait le Danemark (1).

Le Schlesvig fut bien vite entre les mains de l'armée d'invasion. Sous prétexte que les Danois gardaient toujours le Düppel et l'île d'Alsen, les armées austro-prussiennes envahirent le Jutland pour en prendre possession à titre d'un « gage de gage ». Le Gouvernement danois demanda, le 11 février, à l'Angleterre des secours, en invoquant

(1) M. de Bismarck a fait cet aveu au comte de Beust à Gastein en 1865, dans une conversation sur les différentes péripéties de la question des duchés. (Voir Beust, *op. cit.*, I, p. 250.

le traité de Londres et les dispositions bienveillantes que le Gouvernement anglais « manifestait pour l'intégrité du Danemark ». Il mentionna en outre la garantie qui lui était donnée par l'Angleterre en 1720 relativement à la possession du Schlesvig. Le secours matériel fit défaut, mais le Gouvernement anglais s'employa pour obtenir un armistice et la réunion d'une Conférence des puissances signataires du traité de 1852. On finit par accepter la Conférence vers la fin de mars, mais sans fixer par avance aucune base de solution.

M. Drouyn de Lhuys, en y donnant le consentement de la France, exposait ainsi, dans sa lettre du 20 mars adressée à M. de la Tour d'Auvergne, ambassadeur français à Londres, les vues du Gouvernement impérial : « En nous associant à cette tentative de pacification, nous nous trouverons en présence de deux grands intérêts. D'un côté, nous avons à tenir compte des stipulations arrêtées dans les vues d'équilibre européen et revêtues de la signature de la France ; de l'autre, il est impossible de méconnaître les sentiments de répulsion qui s'élèvent contre l'œuvre des plénipotentiaires de 1852... La cause comme le caractère distinctif de cette lutte est évidemment la rivalité des populations qui composent la monarchie danoise. Il existe chez chacune d'elles un sentiment national dont la force ne saurait être mise en doute. Quoi donc de plus naturel, à défaut d'une règle unanimement acceptée, que de prendre pour base les vœux des populations? Ce moyen, conforme aux véritables intérêts des deux parties, nous paraît le plus propre à amener un arrangement équitable et offrant des garanties de stabilité. En demandant l'application d'un principe fondamental de notre Droit public et en réclamant, pour le Danemark comme pour l'Allemagne, le bénéfice de ce principe nous croyons proposer la solution la plus juste et la plus facile de cette question qui excite dans toute l'Europe une si vive inquiétude. »

Le Gouvernement impérial touchait juste, car c'était en

effet la question des nationalités qui faisait le fonds de la question des duchés. Cependant, ce principe ne fut soulevé ni par l'Autriche, ni par la Prusse, ni par la Confédération germanique. Ce silence s'explique en partie en ce que ce principe n'avait pas et n'a pas encore un cours solide dans la diplomatie. Mais la cause principale en était surtout dans le fait que le principe des nationalités était violé par les différents États allemands, et que l'Autriche protestait toujours contre son application en Italie. La France restait pendant tout le cours de la Conférence de Londres le fidèle représentant de la justice internationale, mais elle plaidait sa cause cette fois-ci au profit d'une grande nation qui était plutôt oppressive qu'opprimée et qui allait profiter de cette occasion même pour imposer son joug à la population danoise du nord du Schlesvig.

La Conférence s'était réunie à Londres le 20 avril 1864. Les puissances signataires du traité de 1852 et de plus la Confédération germanique s'y trouvaient représentées. Leurs premiers efforts furent employés à arrêter l'effusion du sang et à amener la conclusion d'un armistice. Les prétentions opposées des belligérants ne permirent cependant de faire qu'une suspension des hostilités.

A la séance du 12 mai, le plénipotentiaire prussien, le comte de Bernstorff, donna lecture de la déclaration suivante: « Avant de pouvoir entrer en discussion sur les conditions du rétablissement de la paix avec le Danemark, les plénipotentiaires des puissances allemandes croient devoir faire observer qu'ils regardent le terrain de la discussion comme entièrement libre de toute restriction résultant d'engagements qui peuvent avoir existé avant la guerre entre leurs Gouvernements et le Danemark, et que la base sur laquelle de nouvelles combinaisons pourront être trouvées formera, à leur point de vue, un des principaux objets de la négociation à ouvrir. En revendiquant ainsi pour elles-mêmes une

entière liberté de discussion et la faculté de faire telle proposition qu'elles jugeront de nature à assurer une pacification solide et durable, les puissances allemandes n'entendent exclure aucune combinaison qui pourra servir à faire atteindre ce but, sans porter préjudice à des devoirs acquis. »

Le comte de Clarendon (second plénipotentiaire anglais) et le baron de Brunnow (plénipotentiaire russe) furent d'avis que, quoique la guerre pût à la rigueur dissoudre un traité entre les belligérants, elle ne saurait les dégager des obligations envers les autres puissances cosignataires du même traité. Les plénipotentiaires danois observèrent que les engagements de 1852 avaient un caractère absolu et obligeaient solidairement toutes les puissances signataires. Le plénipotentiaire prussien, en s'appropriant alors l'argumentation que la Diète avait présentée contre la validité du traité et que la Prusse elle-même avait déclaré peu de temps auparavant dénuée de fondement, répondit : « Que le traité ne consacrait d'autres engagements que celui de reconnaître à l'avenir un nouvel ordre de succession que S. M. le roi de Danemark avait l'intention d'introduire; mais que cet ordre de succession n'avait point été introduit d'une manière légale pour les duchés, puisque ni les États des duchés, ni les agnats, ni la Confédération germanique n'y avaient consenti. L'objet de l'engagement n'existait donc pas, en réalité, puisqu'on ne pouvait supposer que les puissances se fussent engagées à reconnaître à l'avenir quelque chose d'illégal. » Il déclarait en outre « que le traité de Londres n'avait pas été conclu à proprement parler entre toutes les puissances qui l'avaient signé, mais entre le Danemark et chacune des autres puissances ».

Le traité de 1852, qui contenait pour le Danemark la garantie européenne de son intégrité, était dénoncé par le comte de Bernstorff au nom des puissances allemandes. Trois jours après, le 15 mai 1864, M. de Bismarck renouvela cette

dénonciation. Il rappelait que le Gouvernement prussien avait, dès le début du conflit, insisté sur la connexité entre le traité de 1852 et les obligations contractées précédemment par le Danemark. La cause de la guerre était le refus du Danemark d'exécuter ses obligations après plusieurs sommations réitérées et après plusieurs délais successifs accordés par les Gouvernements allemands. Il faisait ressortir ensuite la prétendue modération de l'Autriche et de la Prusse, qui, « au moment même où le Danemark les avait obligées à des mesures guerrières, avaient déclaré (dépêche du 31 janvier) qu'elles n'avaient pas l'intention de mettre en question le principe de l'intégrité de la monarchie danoise, en réservant le seul cas des sacrifices imposés par la résistance du Danemark. Ce cas était complètement arrivé ; le Gouvernement danois avait poussé jusqu'à la dernière extrémité la résistance armée jusqu'au dernier moment ». Les événements avaient donc délié le Gouvernement prussien des obligations contractées par le traité du 8 mai 1852 « sous d'autres présuppositions ». Mais, comme ces événements ne s'étaient passés en somme qu'entre l'Allemagne et le Danemark et ne pouvaient altérer que les obligations existant directement entre les deux parties, M. de Bismarck venait prétendre à son tour que le traité en question ne contenait aucun engagement réciproque entre les puissances cosignataires. « Ce traité a été conclu par lui (le Gouvernement prussien) avec le Danemark et non avec d'autres puissances, et ce n'est qu'entre Copenhague et Berlin que les ratifications ont été échangées et non entre Berlin et Londres ou Saint-Pétersbourg. Si même, ce que nous n'accordons pas, le traité de Londres eût été destiné à créer des obligations entre nous et les neutres, ces obligations seraient caduques avec le traité même, du moment que celui-ci le deviendrait par le non-accomplissement de ces conditions préliminaires. »

De même que le représentant de la Prusse à la Conférence, M. de Bismarck prétendait que son pays était complètement affranchi de tous les engagements pris en 1852. Il recommandait à la Conférence de passer à l'examen des nouvelles combinaisons, et la Conférence, après avoir protesté pour la forme, se rendit à cet avis dès la réunion suivante du 17 mai.

Le plénipotentiaire de la Prusse y donna lecture de la déclaration suivante : « Dans la dernière séance, les plénipotentiaires allemands ont signalé comme le principal objet des délibérations de la Conférence de trouver la base des nouvelles combinaisons qui soient de nature à assurer une pacification solide et durable. Ils croient devoir expliquer aujourd'hui ce qu'ils entendent sous une pacification solide et durable. C'est une pacification qui assure aux duchés des garanties absolues contre le retour de toute oppression étrangère, et qui, en excluant ainsi pour l'avenir tout sujet de querelle, de révolution et de guerre, garantisse à l'Allemagne la sécurité dans le Nord, dont elle a besoin pour ne pas retomber périodiquement dans l'état de choses qui a amené la guerre actuelle. Ces garanties ne sauraient être trouvées que dans l'indépendance politique complète des duchés étroitement unis par des institutions communes. »

Le comte Apponyi (plénipotentiaire autrichien) déclara de son côté que la proposition allemande tendait à l'autonomie complète des duchés. Quant à la question de succession, elle restait d'après lui ouverte, la Diète en ayant suspendu la solution. Et le baron de Beust (plénipotentiaire de la Confédération germanique) expliquait que la Confédération avait le droit et l'intérêt de procéder au règlement de la question de succession en ce qui concernait le Schlesvig, parce que ce pays était uni constitutionnellement au Holstein, et le duc de Holstein aurait à élever ses prétentions héréditaires sur ce duché. En poursuivant le même raisonnement, le baron

de Beust aurait pu affirmer que la Diète avait le droit de s'occuper des affaires de la Hongrie et de l'Italie, car l'empereur d'Autriche y avait des droits de succession. La prétention des plénipotentiaires allemands effaçait toute différence entre les pays fédéraux et les possessions extrafédérales des membres confédérés, et c'était une violation flagrante du traité de Vienne.

Les plénipotentiaires danois déclarèrent cette proposition inadmissible et se refusèrent d'admettre l'idée d'une séparation complète des duchés, même avec la reconnaissance des droits héréditaires du roi de Danemark.

A la séance suivante, le 28 mai 1864, ce fut le tour du comte Apponyi de présenter la déclaration commune des plénipotentiaires allemands. Les nouvelles propositions soumises par lui à la Conférence aggravaient encore la solution présentée dans la dernière séance et repoussée comme inacceptable par le Danemark. C'était vraiment une façon singulière de prouver l'esprit conciliant et la volonté de se prêter à une transaction en vue de laquelle la Conférence se trouvait réunie. « Les plénipotentiaires des puissances allemandes ont reçu l'ordre, disait cette proposition, de demander, de concert avec le plènipotentiaire de la Confédération germanique, la séparation complète des duchés de Schlesvig et de Holstein du royaume de Danemark et leur réunion dans un seul État sous la souveraineté du prince héréditaire de Schlesvig-Holstein-Sonderbourg-Augustenbourg, qui peut, non seulement faire valoir aux yeux de l'Allemagne le plus de droit à la succession dans lesdits duchés, et dont la reconnaissance par la Diète germanique est assurée en conséquence, mais qui réunit aussi les suffrages indubitables de l'immense majorité des populations de ce pays. »

Les partisans le plus convaincus de l'intégrité danoise, en commençant par le Danemark lui-même, renonçaient déjà

à la stricte application de ce principe consacré en 1852 par l'Europe. Après s'être préalablement entendu avec la France et assuré de l'assentiment du Danemark, le Gouvernement anglais présenta à cette même séance du 28 mai une proposition fixant la nouvelle frontière entre les deux pays dans la ligne de Danewirke et de Schlei. On abandonnait ainsi à l'Allemagne les duchés de Holstein et de Lauenbourg et la partie allemande du Schlesvig, en réservant au Danemark les districts de ce dernier duché ayant la population danoise ou mixte. Les plénipotentiaires allemands admirent le principe du partage, mais ils ouvrirent la discussion au sujet de la nouvelle frontière en réclamant pour l'Allemagne toute la partie du Schlesvig à population mixte. Cette discussion se prolongea pendant plusieurs séances sans aboutir à un résultat, quoique cependant toutes les puissances neutres se fussent prononcées sur ce point en faveur du Danemark.

L'Angleterre proposa alors à la France de présenter aux puissances allemandes, sous forme d'un ultimatum, le tracé des nouvelles frontières. Cette fois encore, le Gouvernement français refusa de participer à toute mesure comminatoire en déclarant que la France n'avait, pour soutenir le Danemark les armes à la main, « aucun intérêt proportionné aux sacrifices considérables qu'une guerre contre l'Allemagne lui aurait imposés. » Il suggéra une nouvelle proposition tendant à l'application du plébiscite dans les districts à population mixte après l'éloignement préalable des forces militaires des États intéressés. Après quelques courtes hésitations de la part du plénipotentiaire autrichien (1), les

(1) Le comte de Beust raconte dans ses Mémoires (Aus drei Viertel-Iahrhunderten) qu'il était vivement pris à partie par le comte Apponyi lorsqu'il donna son adhésion à la proposition française, qui mettait l'Autriche dans une fausse position à cause de son attitude envers l'Italie. Mais M. de Beust conteste l'analogie entre les deux questions, le procédé qu'on suivait en Italie étant purement révolutionnaire, ce qui n'était point le cas pour le plébiscite qu'on se pro-

puissances allemandes acceptèrent la proposition qui fut présentée à la Conférence par le comte de Bernstorff, à la séance du 18 mai.

La Conférence de Londres occupera une grande place dans l'histoire du Droit international pour avoir réuni les suffrages d'un grand nombre de puissances au sujet du principe des nationalités, qui, encore aujourd'hui, malgré toutes les transformations accomplies dans notre continent, n'est pas définitivement admis par la diplomatie (1). Ce principe des nationalités dans les relations internationales est un corollaire, on pourrait même dire une conséquence fatale du principe de la souveraineté populaire. Le lien intime entre les deux principes, souveraineté populaire dans le gouvernement intérieur, souveraineté et indépendance des nationalités dans l'ordre international, s'était manifesté en 1789, en 1830 et surtout en 1848. Napoléon III, tout en violant la souveraineté du peuple français dans l'organisation de son gouvernement, s'était montré le fidèle champion du droit des nationalités et s'était prononcé en sa faveur partout, en Italie comme en Allemagne, en Pologne comme dans la Péninsule des Balkans. Le tort de la Conférence de Londres était d'avoir fourni cette arme aux puissances allemandes qui voulaient bien bénéficier du principe des natio-

posait d'appliquer en Schlesvig. Cette immense différence provenait de ce qu'en Italie on demandait aux populations si elles préféraient le nouveau maître à l'ancien, tandis que dans le Schlesvig elles devaient être consultées sur le point de savoir si elles voulaient rester sous la domination de leur ancien maître. On aurait décidément tort de reprocher le manque de subtilité aux hommes d'État germaniques. *Voir* de Beust, *op. cit.*, t. Ier, p. 371.

(1) Le 22 juin 1887, la circulaire adressée par le cardinal secrétaire d'État, Mgr Rampolla, aux nonces apostoliques, au sujet du pouvoir temporel, contenait le passage suivant. « Car ce soi-disant droit des nationalités, non seulement est absolument inconnu dans le Code positif qui règle les relations réciproques des nations, mais si l'on essayait de l'appliquer aux États constitués, ce serait une cause de troubles universels, et cela rouvrirait l'ère des conquêtes des barbares, accomplies sous l'empire exclusif de la force matérielle à l'aide de laquelle le Saint-Siège a été dépouillé au moment où l'Europe a été en proie aux bouleversements. (*Le Temps*, 21 juillet 1887.)

nalités, mais ne cessaient de repousser son application, si elle devait avoir lieu à leur préjudice. « Le principe des nationalités n'est pas dans nos traditions, écrivait le baron de Beust, le 1er juin 1864, au comte Russell ; ce n'est pas nous qui le mettons en avant. Mais puisque le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, de concert avec le Gouvernement impérial de France, a proposé de consulter les populations, je ne pense pas qu'il existe *cette fois-ci* de raisons majeures de s'y opposer. »

L'attitude prise par le Gouvernement français dans la question des duchés de l'Elbe avait permis le démembrement d'un petit État dont l'intégrité était sanctionnée par la garantie européenne. M. de Brunnow s'écriait, lors de la présentation de la proposition française au sujet d'un plébiscite populaire dans le Schlesvig : « C'est aux paysans du Schlesvig qu'on s'adresse pour qu'ils tracent les frontières d'une contrée qui forme en ce moment l'objet des délibérations de la Conférence de Londres... Aujourd'hui, au lieu d'arriver à l'entente par les efforts, par les conseils réunis des représentants des grandes puissances de l'Europe, voudrait-on consulter les populations du Schlesvig pour subordonner à leur avis les actes de la Conférence ? » Loin de partager l'indignation du diplomate russe, nous aurions bien voulu voir non seulement les paysans des duchés de l'Elbe, mais encore ceux du continent européen, du globe tout entier, devenir les maîtres de leurs destinées, fermement convaincus que la civilisation n'y aurait rien perdu. Et cependant, même les paysans schlesvicois n'eurent pas à donner leur avis lors du règlement définitif du sort de leur pays, et on ne tint aucun compte des sympathies les moins équivoques des contrées à la population purement danoise. Après que l'on eut rejeté une dernière proposition anglaise de confier la délimitation des frontières à un arbitrage, et après que les belligérants se furent renvoyés réciproquement la responsabilité du

sang qui serait encore versé, la Conférence se sépara sans résultat. Le Danemark, abandonné à lui-même, succomba et fut obligé de céder tout ce qu'exigeaient ses vainqueurs. Il signa le 1er août, à Vienne, directement avec l'Autriche et la Prusse, les préliminaires de la paix convertis, le 30 octobre, en un traité définitif. Le roi de Danemark y cédait tous ses droits sur les duchés de Schlesvig, de Holstein et de Lauenbourg à l'empereur d'Autriche et au roi de Prusse, et s'engageait à reconnaître toutes les dispositions que ceux-ci prendraient à l'égard des trois duchés.

La Confédération germanique ne fut pas admise à participer à la conclusion du traité, qui ne portait aucune mention ni des droits de la Diète ni de ceux de son favori, le duc d'Augustenbourg. La Diète s'empressa alors de reprendre la question de succession, ajournée jusque là sur la demande austro-prusienne. Sa majorité, composée de tous les États moyens de la « Petite Allemagne », essaya de rompre l'alliance intime des deux grandes puissances allemandes, en engageant l'Autriche à prendre en ses mains la cause de l'indépendance des duchés sous la domination du duc d'Augustenbourg. Cette cause avait pour elle l'opinion publique dans les duchés et dans l'Allemagne entière.

Mais l'Autriche avait à craindre de nombreuses complications intérieures et extérieures. Elle ne pouvait compter ni sur la France ni sur la Russie, la première poursuivant toujours l'affranchissement de l'Italie jusqu'à l'Adriatique, et la seconde pleine de ressentiment depuis la guerre de Crimée et l'insurrection polonaise. L'alliance prussienne était, dans ces circonstances, croyait-elle, la seule ressource pour garantir, en Allemagne, la paix dont elle avait grand besoin. Après quelques oscillations, elle finit par refuser toutes les avances des États secondaires et par se décider à entrer en négociation directe avec la Prusse pour régler le sort des duchés.

M. de Bismarck refusa catégoriquement le consentement de la Prusse d'ériger les duchés en un État indépendant. Cette solution, disait-il dans sa dépêche du 22 février 1865, était un danger pour la sécurité de la Prusse et de l'Allemagne. La Prusse était obligée de demander au nouvel État une alliance « ferme et indissoluble », qui mettrait ses forces de terre et de mer à la disposition du roi de Prusse. Il demandait en outre : l'introduction de l'organisation militaire prussienne et la prestation de serment au roi de Prusse par les sujets schlesvico-holsteinois entrés dans l'armée ou dans la flotte; l'exercice de la souveraineté prussienne dans toutes les places fortifiées nécessaires à la défense du pays et au nombre desquelles se trouvait le port de Kiel; le droit pour la Prusse de construire et de surveiller un canal reliant la mer du Nord avec la Baltique; l'entrée des duchés dans le Zollverein et l'incorporation de son administration des postes et des télégraphes dans l'administration prussienne. « Avant que ces relations ne soient réglées complètement et d'une façon obligatoire, nous ne pourrons consentir à aucun changement de *statu quo* et notamment à aucune institution d'un prétendant comme régent du nouvel État. Sur la supposition qu'il sera donné des garanties convenables pour l'accomplissement de ces conditions, la personne du souverain à instituer formera l'objet d'une entente ultérieure avec la Cour impériale. Il ne répondrait pas aux sentiments de Sa Majesté le roi de prendre à cet égard une décision avant d'avoir entendu l'opinion de ses conseillers juridiques, les syndics de la couronne, qu'il a invités à lui donner leur avis sur la question de droit. »

Le Gouvernement prussien opposait aux prétentions du duc d'Augustenbourg les droits du grand-duc d'Oldenbourg, à qui l'empereur Alexandre avait cédé ses titres. Les droits de la maison royale de Brandenbourg, et surtout ceux de Christian IX, roi de Danemark, cédés par le traité du 30 oc-

tobre à l'empereur d'Autriche et au roi de Prusse. M. de Bismarck déclarait, dans sa note du 24 mars, que la Prusse était libre de tout engagement quant au règlement de cette question et qu'elle entendait suivre dans sa solution la stricte légalité. « C'est sans aucun motif qu'on allègue la déclaration que la Prusse a faite à la Conférence de Londres en faveur du duc d'Augustenbourg, car alors il n'existait, à côté de ses droits, que les droits propres à la Prusse, auxquels cette dernière pouvait renoncer, et les droits du roi de Danemark avec lequel on se trouvait en guerre, et il s'agissait en outre de prévenir le danger d'une complication européenne. Aujourd'hui, la situation est complètement changée, et la Prusse n'est plus en état de renouveler une déclaration qui n'a plus d'effet, puisque la Conférence n'en a pas tenu compte. »

On ne pouvait pas être plus cynique que ne l'était M. de Bismarck dans cette occasion. Les mêmes droits qui avaient appartenu au roi de Danemark et qu'il avait dénoncés comme fort insuffisants à la Conférence de Londres méritaient maintenant, étant cédés à la Prusse et à l'Autriche, un examen sérieux. Le ministre prussien était sûr que cet examen les trouverait inattaquables, comme ils l'étaient en vérité. Et naturellement il tenait fort à l'application du bon droit, lorsque c'était un droit prussien. Si la Diète voulait passer outre un examen légal et rigoureux de toutes les prétentions existantes et voter la reconnaissance du duc d'Augustenbourg comme souverain de Schlesvig-Holstein, il lui déclaraitsans phrases qu'une pareille révolution fédérale resterait sans effet. Elle porterait « une rude atteinte à la dignité de la Confédération » et contiendrait même « le germe de conflits regrettables dont on ne saurait prévoir les conséquences ».

Lorsque, après des hésitations prolongées, la Diète résolut, le 27 mars, de procéder au vote sur la proposition des États secondaires, le plénipotentiaire prussien protesta d'avance

contre sa décision. Le 6 avril, la Diète vota néanmoins la reconnaissance des droits du duc d'Augustenbourg. Sans oser prendre ouvertement le parti de ce prétendant et faire cause commune avec la majorité, l'Autriche y inclinait visiblement. Les relations entre les deux alliées devenaient très tendues et une guerre civile dans la Confédération paraissait imminente. M. de Bismarck déclarait que « la Prusse était décidée à garder une forte position dans les duchés par annexion ou autrement, et qu'elle se préparerait à recommencer une guerre de sept ans plutôt que de renoncer aux droits qu'elle avait acquis au prix de son sang ». La paix fut cependant conservée pour le moment. L'Autriche se sentait isolée en Europe et craignait une attaque combinée de la Prusse et de l'Italie ; la Prusse, de son côté, n'était pas encore rassurée sur l'attitude de la France. Le Gouvernement prussien invita son allié à procéder à un arrangement direct. Cet arrangement fut signé à Gastein, le 14 août 1865.

Le préambule de la convention de Gastein dit que : « Leurs Majestés l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse se sont convaincus que le condominium qui a existé jusqu'à présent dans les pays cédés par le Danemark, en vertu du traité de paix du 30 octobre 1864, entraîne des inconvénients de nature à compromettre la bonne intelligence entre leurs Gouvernements, ainsi que les intérêts des duchés. Leurs Majestés ont, en conséquence, pris la résolution de ne plus exercer désormais en commun les droits qui leur sont dévolus, en vertu de l'art. 3 dudit traité, mais d'en opérer le partage géographique jusqu'à ce qu'il soit pris des arrangements ultérieurs. »

Art. 1er. « L'exercice des droits acquis en commun par les hautes parties contractantes, en vertu de l'art. 3 du traité du 30 octobre 1864, passera, *sans préjudice de la persistance de ces droits des deux puissances à la totalité des deux duchés*, pour le duché de Holstein, à S. M. l'empereur d'Autriche,

pour le duché de Schlesvig, à S. M. le roi de Prusse. »

Les autres articles contiennent des dispositions accessoires dont nous ne mentionnerons que l'art. 6, stipulant l'entrée des duchés dans le Zollverein, et l'art. 9 par lequel l'Autriche cède à la Prusse sa part de souveraineté sur le duché de Lauenbourg, moyennant une somme de 2.500.000 rixdales de Danemark.

Si l'on avait franchement désiré des deux côtés éviter tout sujet de froissement à l'avenir, les alliés n'auraient eu rien de plus simple à faire que de se partager définitivement le butin. Mais M. de Bismarck ne voulait pas une solution pareille. Les duchés devaient appartenir à la Prusse, et en attendant ils restaient comme un moyen réservé pour soulever à tout moment propice le conflit au sein de la Confédération. La convention de Gastein réservait à la Prusse un prétexte plausible de guerre, dès que cette dernière aurait trouvé que l'heure était venue de trancher le long procès historique entre elle et l'Autriche. On ne partageait à Gastein que l'exercice de la souveraineté en réservant les droits des deux parties sur totalité de la conquête. Les tendances opposées des deux puissances donnaient la certitude que leur administration s'exercerait dans le sens différent. Celle d'entre elles qui aurait l'intention de chercher la querelle pourrait toujours trouver dans l'administration de l'autre des faits qui allaient à l'encontre de ses droits souverains et constituaient une violation de la convention de Gastein.

La convention fut une grande surprise pour l'Allemagne et pour l'Europe. Elle souleva partout de vives protestations. Les deux alliés furent accusés d'avoir manqué aux engagements les plus solennels. En effet, ces deux États, membres de la Confédération germanique, avaient, en leur qualité de puissances européennes, contribué à la modification de l'ordre de succession dans un pays qui appartenait, lui aussi, en partie à la Confédération Le prince en faveur duquel l'ar-

rangement était fait montait sur le trône, et ces deux mêmes puissances, encore en leur qualité de puissances européennes et en opposition avec la Diète, déclaraient la guerre à ce prince sous prétexte de faire respecter par le roi les arrangements accessoires ayant précédé le traité qui lui avait assuré la couronne. Elles arrachaient au Danemark, à qui elles avaient cependant garanti l'intégrité territoriale, deux provinces, et elles gardaient pour elles ces mêmes provinces, quoiqu'elles eussent, quelques mois auparavant, et cette fois-ci d'accord avec la Confédération, proclamé dans une conférence des puissances les droits d'un prétendant réclamé par la population des duchés et soutenu par l'immense majorité de la nation allemande. Maintenant, la convention de Gastein venait couronner cette œuvre en séparant complètement l'administration des deux duchés. Et cependant l'origine du conflit avec le Danemark était précisément dans cette prétention de l'Allemagne que les duchés avaient le droit de rester intimement liés et de vivre ensemble sous les mêmes institutions politiques.

Le roi de Prusse prit possession du Lauenbourg, par les lettres patentes du 13 septembre 1865, en invoquant non seulement le traité de paix de Vienne et la convention de Gastein, mais aussi le vœu librement émis par la représentation du Lauenbourg. Le sort de ce petit duché se trouvait réglé définitivement. Les États allemands, tout en y voyant un mauvais précédent pour leur indépendance, se résignèrent à ne pas réveiller cette question.

Mais il n'en fut point de même avec les deux autres duchés. La convention de Gastein laissait cette question ouverte et ses auteurs eux-mêmes lui donnaient expressément un caractère provisoire. Le syndicat de la couronne prussienne rédigea, conformément à l'ordre royal du 14 décembre 1864, un rapport sur la question du droit de succession. Ce rapport repoussait les réclamations de tous les

prétendants et déclarait incontestables les droits du roi Christian IX cédés à deux alliés par le traité de Vienne.

La légitimité de son droit ainsi établie, le Gouvernement prussien appliqua les mesures les plus sévères contre ceux qui osaient soutenir la cause des prétendants. Il poursuivit en même temps, avec la plus grande activité, la complète assimilation du Schlesvig avec ses autres provinces. Le Gouvernement autrichien, dans l'impossibilité matérielle d'en faire de même avec le Holstein et n'étant point disposé à abandonner ce duché à la Prusse, se montra au contraire favorable au duc d'Augustenbourg. Comme il était à prévoir, la convention de Gastein donna aux deux alliés de nouvelles causes de récrimination. M. de Bismarck employa tous ses efforts pour aigrir les discussions qui s'ensuivirent.

Après s'être servi de la question schlesvig-holsteinoise pour jeter, avec la complicité de l'Autriche, «l'alliée intime de la Prusse», la Diète fédérale dans l'anarchie, et pour lui enlever tout crédit en Allemagne et en Europe, il en fit la base de sa nouvelle action politique, qui avait pour but d'expulser l'alliée prussienne de l'Allemagne. Les entrevues de Biarritz dissipèrent très facilement la petite colère que le Gouvernement français avait manifestée le lendemain de la convention de Gastein. Il n'était, du reste, pas besoin pour convertir Napoléon III de déployer grande force d'arguments, en évoquant soit le spectre éloigné de la prépondérance russo-américaine, soit la possibilité d'une révolution générale en Allemagne. La politique que l'empereur poursuivait dès son avènement comme « une tradition napoléonienne », et qui était dirigée partout contre les traités de 1815, le rendait nécessairement favorable à la seule grande puissance européenne qui portait la même haine à ces traités. Déjà, dans la crise que l'Allemagne avait traversé de 1848 à 1852 et qui avait failli aboutir à une guerre austro-prussienne, le prince-président, en opposition avec son ministère, mani-

festait ses sympathies pour la Prusse. Napoléon III et M. de Bismarck poursuivaient tous les deux le remaniement de la carte politique de 1815. Mais comme la partie capitale du projet de l'empereur, visant l'annexion de la rive gauche du Rhin avec la forteresse de Mayence, répugnait fort à la Prusse, la solidarité ne put s'établir que sur le principe de renversement de l'ordre international existant. Le Gouvernement français attendait que les événements lui permissent de mettre en avant ses prétentions, et la Prusse espérait que ces mêmes événements la mettraient en possibilité de leur opposer un refus catégorique. Sans stipuler aucune action commune, sans échanger même aucune garantie soit pour l'agrandissement, soit pour la conservation mutuelle, les deux parties s'entendirent à provoquer les événements, gardant chacune les mains libres pour les exploiter à sa propre convenance. La Prusse fut favorisée au delà de ses espérances par la fortune, qui resta encore et toujours fidèle aux gros bataillons.

La complicité de l'empereur ayant assuré à la Prusse la neutralité bienveillante de la France et l'alliance de l'Italie, M. de Bismarck déploya une nouvelle activité dans sa campagne diplomatique contre l'Autriche et contre la Confédération. Dans sa dépêche du 26 janvier 1866, il désigna l'administration autrichienne dans le Holstein comme contraire à la convention de Gastein et agressive contre la Prusse. L'ambassadeur prussien à Vienne fut invité « à ne pas laisser de doute au comte de Mensdorf sur la réaction que les événements du Holstein exerçaient sur le caractère général des relations de la Prusse avec l'Autriche ». Le comte de Mensdorf Pouilly, ministre autrichien des affaires étrangères, répondit le 7 février que la convention de Gastein laissait à son Gouvernement la pleine liberté de l'administration du duché de Holstein. Aprés avoir refuté point par point les griefs soulevés par la Prusse, il releva fièrement la menace

de rupture. « L'empereur, notre très gracieux maître, déplore toute cette politique. Sa Majesté se résoudra difficilement à croire que le roi Guillaume veuille mesurer la valeur que l'empereur attache à ses relations avec la Prusse, d'après le consentement ou le non-consentement de l'Autriche au vœu de l'annexion des duchés à la Prusse. » Les négociations directes entre l'Autriche et la Prusse au sujet de l'administration des duchés furent rompues après cette réponse. Le Gouvernement prussien déclara que l'alliance intime des deux pays n'existait plus. Sa politique annexioniste dans le Schlesvig fut encore plus accentuée. Le baron de Manteufel, gouverneur de ce duché, publia même une ordonnance (13 mars 1866) édictant des peines sévères contre les auteurs de toute entreprise ayant pour but de renverser l'état de choses existant d'après la convention de Gastein tant dans le Schlesvig que dans le Holstein.

Les préparatifs militaires commencèrent de part et d'autre avec la plus grande activité. En prenant pour prétexte l'armement menaçant de l'Autriche, M. de Bismarck adressa, le 24 mars, une circulaire aux agents diplomatiques de la Prusse en Allemagne, exposant les torts du Gouvernement autrichien envers la Prusse. « Nous avions à nous plaindre, disait-il, de ce que l'Autriche continuait à se mettre en contradiction directe avec les bases sur lesquelles reposaient la paix de Vienne et la convention de Gastein. Car tandis que l'Autriche avait accepté de concert avec nous la cession des duchés faite par le roi Christian IX, qui les possédait en vertu de la loi de succession établie en 1853 et reconnue par l'Autriche, l'action de l'administration autrichienne du Holstein tendait aujourd'hui à livrer de fait, sans le consentement de la Prusse, ce pays, qui appartient au roi notre gracieux maître en commun avec S. M. l'empereur d'Autriche, au prince d'Augustenbourg qui n'y a aucun droit et dont l'Autriche elle-même avait positivement combattu les

prétentions à une époque antérieure. » La circulaire indiquait ensuite le caractère agressif des armements autrichiens et présentait la Prusse comme étant dans la nécessité de prendre ses précautions et de chercher des garanties « qui puissent lui donner la sûreté qu'elle avait vainement cherchée dans l'alliance avec l'autre grande puissance allemande». M. de Bismarck insistait sur la communauté absolue des intérêts de la Prusse et de l'Allemagne. Cette communauté exigeait que tous les Gouvernements allemands considérassent « comme un devoir sacré d'éviter l'éventualité de l'amoindrissement de la Prusse». Il profitait de l'occasion pour toucher à la question de la réforme fédérale, qui agitait alors l'Allemagne toute entière, en appelant l'attention des Gouvernements confédérés sur l'insuffisance de l'organisation actuelle de la Confédération. En terminant sa dépêche, il invitait les agents diplomatiques prussiens à demander oralement, mais officiellement, aux Gouvernements auprès desquels ils étaient accrédités « si et dans quelle mesure la Prusse pourrait compter sur leur appui au cas où elle serait attaquée par l'Autriche ou obligée à la guerre par des menaces non équivoques ».

La réponse de l'Autriche à cette démarche provocatrice fut fort modérée. Elle se borna à protester contre les intentions belliqueuses que la note prussienne lui attribuait et qui étaient incompatibles tant avec les sentiments d'amitié que l'empereur nourrissait pour le roi de Prusse qu'avec son respect de l'Acte fédéral. Cet Acte défendait en effet, dans son art. 11, aux membres de la Confédération de poursuivre leurs contestations les armes à la main.

M. de Bismarck ne se laissa pas déconcerter par cette modération. L'attitude réservée du Gouvernement autrichien l'obligea seulement d'étendre le champ de cette lutte diplomatique. Tout en continuant à presser les armements prussiens, il protestait de ses intentions pacifiques, en accusant

l'Autriche de méditer une attaque contre la Prusse. D'une adresse incomparable dans les discussions dilatoires, il éludait les propositions pour le désarmement simultané en multipliant les notes sur les mobilisations des régiments autrichiens ainsi que les achats faits par son intendance militaire, et en s'obstinant dans une polémique fatigante au sujet de la priorité des armements. Il subordonnait ensuite le désarmement prussien au désarmement général de l'Autriche tant sur ses frontières italiennes que sur ses frontières allemandes. Pour empêcher enfin son adversaire de s'abriter derrière l'Acte fédéral et en même temps pour se concilier l'opinion des libéraux en Prusse et en Allemagne, il saisit la Diète, le 9 avril 1866, d'une proposition de la réforme fédérale par une assemblée élue au suffrage universel de toute la nation allemande.

Les difficultés contre lesquelles M. de Bismarck avait à lutter pour avoir la guerre contre l'Autriche furent innombrables. Toute la fermeté inébranlable de sa volonté, toutes les ressources prodigieuses de son génie ne furent pas de trop pour en triompher. L'opinion publique en Allemagne et même en Prusse se montrait très opposée à ce qu'elle appelait « une guerre fratricide ». Son aversion était encore augmentée par la méfiance qu'inspirait aux libéraux allemands la politique autoritaire poursuivie par M. de Bismarck dans la Prusse. Le parti légitimiste, qui avait de nombreux et influents partisans dans l'entourage du roi, y répugnait de son côté par la considération que l'alliance prusso-autrichienne était nécessaire pour assurer le triomphe du Droit divin en Allemagne. Pour vaincre cette double résistance, le ministre prussien s'efforcait de faire croire et au roi et au peuple que la Prusse se trouvait journellement provoquée, que ses nombreux ennemis en Allemagne voulaient sa ruine politique et qu'enfin l'effacement de la Prusse serait un désastre pour l'Allemagne entière. Cette tâche lui était rendue encore

plus difficile par la sagesse et la modération inespérées du Gouvernement autrichien. Pour se concilier avec les libéraux et pour donner à la lutte qu'il préparait un caractère national, il se mit résolument à la tête du mouvement réformiste, en dépassant dans cette voie tout ce qu'on avait pu attendre de la part d'un Gouvernement confédéré.

Quoique la guerre restât toujours impopulaire et dans la Prusse et dans le reste de l'Allemagne, M. de Bismarck pouvait néanmoins être satisfait de son jeu. S'il n'avait pas gagné à sa cause le libéralisme allemand, il avait au moins réussi, par sa motion du 9 avril, à le détourner de l'Autriche et à le neutraliser en quelque sorte. Par sa polémique sur les armements qui se jouait à partie triple, l'Italie, alliée de la Prusse par le traité du 8 avril, armant de son côté, il avait donné à l'Autriche les apparences des torts par suite de son refus de procéder simultanément avec la Prusse à un désarmement général. Les notes menaçantes qu'il expédiait coup sur coup aux États secondaires de l'Allemagne, sous prétexte d'assurer la sécurité de la Prusse, finirent par troubler ceux-ci à tel point qu'ils prirent à la Diète une attitude ouvertement hostile contre la Prusse. Le Gouvernement saxon soumit, le 5 mai, à la Diète la motion suivante, qui, par les complications qu'elle provoqua, donna le prétexte immédiat de guerre : « Le Gouvernement royal prussien sera invité à rassurer complètement la Confédération, en considération de l'art. 11 de l'Acte fédéral, en formulant à ce sujet une déclaration conforme au but désiré. » Cette motion fut votée, dans la séance du 9 mai, par 10 voix contre 5, quoique le Gouvernement prussien eût déclaré avant le vote qu'il ne se soumettrait pas à une résolution si injuste. C'est la Prusse qui était menacée et ses armements n'étaient faits qu'en vue de la défense. Il demandait en conséquence à la Diète de déterminer l'Autriche et la Saxe à suspendre leurs armements, en déclarant que, dans le cas contraire, « la Prusse se verrait

forcée de tenir compte en première ligne du besoin de sa propre sûreté et du maintien de sa position européenne, et de subordonner aux exigences impérieuses de sa propre conservation ses relations avec une confédération d'États qui, contrairement à ses plus importantes lois fondamentales, met en péril la sûreté de ses membres au lieu de la consolider. »

Une dernière tentative de conciliation fut essayée par trois grandes puissances neutres, la France, l'Angleterre et la Russie. Elles invitèrent, le 24 mai, tous les États impliqués dans le conflit, l'Autriche, la Prusse, l'Italie et la Confédération germanique, à se réunir avec elles à Paris en un congrès européen pour applanir les difficultés existantes. « L'objet de ces délibérations, dit la circulaire française, s'impose de lui-même à tous les esprits. Il s'agit, dans l'intérêt de la paix, de résoudre par la voie diplomatique la question des duchés de l'Elbe, celle du différend italien, enfin celles des réformes à apporter au Pacte fédéral en tant qu'elles pourraient intéresser l'équilibre européen. »

La Confédération germanique, l'Italie et la Prusse donnèrent leur adhésion, cette dernière en observant qu'elle ne saurait admettre que la question des duchés de l'Elbe constituât un danger pour le maintien de la paix. Mais l'Autriche, qui comprenait bien quel pouvait être le sens du règlement du différend italien, ne voulut pas se prêter à la discussion de son démembrement (1). Sa réponse à la proposition contenait le passage suivant, considéré unanimement comme un refus: « Le Gouvernement impérial désire seulement recevoir auparavant l'assurance que toutes les puissances devant par-

(1) Le comte de Beust regrette le refus du Gouvernement autrichien. La réunion du Congrès aurait permis à l'Autriche d'achever ses armements encore fort en retard, et de faire périmer le traité prusso-italien, qui expirait le 8 juillet. Il l'impute surtout au comte Esterhazy qui désirait intimement la guerre entre la Prusse et l'Autriche, espérant qu'elle aboutirait finalement au partage de l'Allemagne entre ces deux puissances, et à l'établissement, en Autriche, d'un régime intérieur pareil à celui inauguré en Prusse par M. de Bismarck.

ticiper à la réunion projetée sont prêtes, comme il l'est, à n'y chercher la poursuite d'aucun intérêt particulier au détriment de la tranquillité générale. Pour que l'œuvre de paix que les cabinets ont en vue puisse s'accomplir, il nous semble indispensable qu'il soit convenu d'avance qu'on exclura des délibérations toute combinaisson qui tendrait à donner à un des États invités aujourd'hui à la réunion un agrandissement territorial ou un accroissement de puissance... Aussitôt que les trois Gouvernements qui nous ont invités seront en mesure de nous faire parvenir l'assurance que nous demandons, le Gouvernement impérial s'empressera de confirmer par l'envoi, à Paris, d'un plénipotentiaire l'adhésion qu'il donne dès aujourd'hui sous cette réserve à la proposition qui lui a été transmise. »

Le 1er juin, le jour même où il avait décliné l'invitation à assister au Congrès, le Gouvernement autrichien déféra à la Diète fédérale le règlement de la question des duchés et annonça qu'il avait autorisé son gouverneur de Holstein à convoquer les États de ce duché. C'était la rupture de la convention de Gastein. M. de Bismarck désigna dans sa circulaire aux Gouvernements allemands cette manière d'agir comme une provocation et une injure à l'adresse de la Prusse. En s'empressant de relever le gant, il ordonna, le 7 juin, au général de Manteufel d'occuper le Holstein pour sauvegarder dans leur intégrité les droits de la Prusse sur les duchés. Insistant encore, dans ces derniers moments, pour donner à la lutte, devenue inévitable, le caractère d'une guerre nationale, il saisit, le 10 juin, les Cours allemandes d'un projet complet de réforme fédérale. L'Autriche et le Luxembourg étaient exclus, d'après ce projet, de la Confédération. Le Parlement national devait être élu au suffrage universel d'après la loi électorale du 12 mai 1849. L'armée fédérale, partagée en armée du Nord et armée du Midi, se trouvait placée sous le commandement du roi de Prusse et sous celui du roi de Bavière.

Les événements se succédèrent rapidement à partir de ce moment. Le 11 juin, l'Autriche notifia à la Diète l'occupation du Holstein par les troupes prussiennes et proposa la mobilisation des corps d'armées fédéraux n'appartenant pas à la Prusse. (Cette proposition était modifiée plus tard. Pour avoir l'air plus impartial, on avait exclu de la mobilisation les corps autrichiens qui étaient du reste déjà mobilisés.) Le 12 juin, son ambassadeur à Berlin annonça au Gouvernement prussien la rupture des relations diplomatiques. Le 14, la Diète procéda au vote sur la motion autrichienne. Le plénipotentiaire prussien protesta, à son tour de scrutin, contre le vote sur une motion contraire, tant par le fonds que par la forme, au Droit fédéral. Après l'acceptation de la motion il déclara : que la Diète avait dépassé ses droits en se reconnaissant compétente dans le règlement de la question du Holstein, l'empereur d'Autriche ne pouvant pas être considéré comme membre de la Confédération pour ce duché ; que la Confédération avait déjà perdu la confiance de la Prusse, lorsqu'elle s'était refusée à la protéger contre les armements autrichiens en faussant le but principal de la Confédération consistant à garantir à ses membres leur sécurité intérieure et extérieure. Ces considérations réunies, et en présence d'une résolution pareille de la Diète, il était chargé de déclarer, au nom de son gouvernement : « que la Prusse regardait le Pacte fédéral en vigueur jusqu'à ce jour comme rompu. » Mais, ne voulant pas détruire les bases nationales sur lesquelles était établie la Confédération, et tenant fermement à l'unité de la nation allemande, le Gouvernement prussien formera une nouvelle Union d'États « plus en rapport avec les besoins de l'époque ». Il invitera les Gouvernements allemands qui auraient l'intention d'y entrer à s'entendre avec la Prusse.

Le lendemain, 15 juin, une circulaire de M. de Bismarck informa les Gouvernements étrangers, signataires du traité de Vienne du 9 juin 1815, que les pactes organiques de la

Confédération germanique étaient rompus par les dernières résolutions de la Diète. Le même jour, il envoya à la Saxe, au Hanovre et à la Hesse électorale la sommation de contracter avec la Prusse des traités par lesquels ils s'obligeraient de garder la neutralité non armée et donneraient leur adhésion à la convocation du Parlement allemand. La Prusse, de son côté, leur promettait la garantie de leur intégrité et de leur souveraineté telle qu'elle serait déterminée par les réformes soumises au Parlement. Le temps de la réflexion ne devait durer que jusqu'au soir du jour de la sommation. Le lendemain même, 16 juin, les troupes prussiennes entrèrent dans ces trois États. La Saxe proposa alors à la Diète d'inviter l'Autriche et la Bavière à s'unir pour la défense des États confédérés et à repousser par la force les agressions prussiennes. Cette motion, qui n'était autre chose qu'une déclaration de guerre à la Prusse, fut convertie, séance tenante, avec l'assentiment de l'Autriche et de la Bavière, en une résolution fédérale. Les commandants prussiens notifièrent immédiatement aux avants-postes autrichiens le commencement des hostilités.

La guerre fut foudroyante et causa dans l'Europe entière une véritable stupéfaction. Le 17 juin, l'armée prussienne entra dans la capitale du Hanovre ; le 18, elle occupa Dresde ; le 29, l'armée hanovrienne se rendait à discrétion et, le 3 juillet, l'armée autrichienne subissait, à Sadowa, une de ces défaites qui font crouler les empires. Le 4 juillet, le *Moniteur* annonca que l'empereur d'Autriche avait cédé la Vénétie à l'empereur des Français et accepté sa médiation pour la conclusion de la paix.

La rapide campagne de Bohème et la victoire écrasante de Sadowa renversèrent les projets de Napoléon III. En assurant à la Prusse la neutralité bienveillante de la France et l'alliance de l'Italie, il ne prenait aucune mesure en vue d'un triomphe décisif des armées prussiennes. L'Empereur

persistait toujours dans l'illusion que les deux belligérants sortiraient tellement fatigués de la lutte que la France n'aurait qu'à articuler ses conditions. Par une étrange bizarrerie il prenait même ses précautions pour le cas d'une victoire autrichienne, stipulant dans cette hypothèse la cession de la Vénétie à l'Italie.

La nécessité pour la France et surtout pour sa dynastie de briser les traités de 1815 était une idée fixe de l'Empereur. L'agitation patriotique provoquée par le discours de M. Thiers au Corps législatif ne réussit pas à l'ébranler. En réponse à toutes les manifestations pour le maintien de la paix, l'Empereur répondait, dans son allocution d'Auxerre : « Je déteste les traités de 1815, dont on veut faire aujourd'hui l'unique base de notre politique extérieure. » Et, le 11 juin, il écrivait à M. Drouyn de Lhuys le fameux Manifeste, lu au Corps législatif le 13 du même mois : « Les puissances neutres, y disait-il, ne pouvaient vouloir s'immiscer dans les affaires intérieures des pays étrangers. Néanmoins, les Cours qui ont participé aux actes constitutifs de la Confédération germanique avaient le droit d'examiner si les changements réclamés n'étaient pas de nature à compromettre l'ordre établi en Europe..... Devons-nous manifester notre déplaisir parce que l'Allemagne trouve les traités de 1815 impuissants à satisfaire ses tendances nationales et à maintenir sa tranquillité ? Dans la lutte qui est sur le point d'éclater, nous n'avons que deux intérêts : le maintien de l'équilibre européen et le maintien de l'œuvre que nous avons contribué à édifier en Italie... Si, malgré nos efforts, les espérances de la paix ne se réalisent pas, nous sommes néanmoins assurés par la déclaration des Cours engagées dans le conflit que, quels que soient les résultats de la guerre, aucune des questions qui nous touchent ne sera résolue sans l'assentiment de la France. »

Après Sadowa, une occasion favorable se présenta encore

pour le Gouvernement français de revenir sur ces illusions et d'empêcher l'établissement de l'hégémonie prussienne en Allemagne. La Russie émit l'idée de la réunion d'un Congrès européen. Le prince Gortchakow proposa la remise à la Prusse de la part des puissances neutres, signataires du traité de Vienne, d'une note identique pour l'empêcher de prononcer la dissolution de la Confédération germanique. L'empereur Alexandre écrivit personnellement à l'empereur Napoléon pour l'engager à une action commune dans ce sens. Celui-ci refusa, espérant toujours retirer de grands bénéfices de la reconnaissance prussienne. Il préféra jouer le rôle ingrat de médiateur.

La médiation aboutit à la signature des préliminaires de Nikolsbourg, du 26 juillet, convertis en un traité définitif le 23 août 1866. (Traité de Prague.)

Le manifeste du 13 juin exprimait les vœux suivants de l'Empereur pour la future organisation de l'Allemagne : « Pour les États secondaires de la Confédération, une union plus intime, une organisation plus puissante, un rôle plus important; pour la Prusse, plus d'homogénéité et de force dans le Nord; pour l'Autriche, le maintien de sa grande position en Allemagne. » Les résultats de la guerre consignés dans les préliminaires de Nikolsbourg étaient loin de leur donner une satisfaction quelconque, si ce n'est pour l'homogénéité et l'agrandissement de la force prussienne, mais sur ce point elle était bien plus que suffisante. L'empereur d'Autriche reconnaît la dissolution de la Confédération germanique et consent à une nouvelle constitution de l'Allemagne sans la participation de l'Autriche. Il consent à ce que le roi de Prusse forme une union plus étroite entre les États situés au nord de la ligne du Mein, et que les États situés au sud de cette ligne contractent une union dont les liens nationaux avec la Confédération du nord de l'Allemagne feront l'objet d'une entente ultérieure. Il cède à la Prusse ses droits de

souveraineté sur les duchés de l'Elbe, avec cette réserve que les populations du nord du Schlesvig seront rétrocédées au Danemark si elles en expriment le désir par un vote librement émis. (Il est à remarquer sur ce point qu'aucun délai n'était fixé pour la consultation de ce vœu.) La Prusse s'oblige à respecter l'intégrité territoriale de la Saxe, mais elle se réserve toute liberté pour traiter avec son roi sur l'indemnité de guerre, et sur l'entrée de ce pays dans la Confédération du Nord. L'Autriche, de son côté, reconnait les autres arrangements territoriaux qu'il pourrait convenir à la Prusse d'effectuer au nord du Mein.

L'abstention des grandes puissances, qui étaient pourtant les garantes de l'Acte fédéral de 1815, avait rendu la Prusse maîtresse absolue des destinées allemandes. La Diète fédérale, qui s'était réfugiée à Augsbourg, accepta sans protester les conséquences du traité de Prague. Elle se sépara le lendemain même de sa signature, après que son président en eût informé par une note les représentants des puissances étrangères.

La Bavière, le Würtemberg, le Bade et la Hesse-Darmstadt durent envoyer leurs représentants à Berlin pour la conclusion de la paix et subir toutes les conditions que la Prusse voulut leur imposer. Entre autres conditions, étaient stipulées leur entrée dans le Zollverein et la conclusion de l'alliance défensive et offensive qui plaçait, en cas de guerre, leurs armées sous le commandement du roi de Prusse. Les limites du Mein, dans lesquelles on se flattait, en France et en Autriche, d'avoir renfermé l'ambition prussienne, furent ainsi franchies par un acte que le comte de Beust qualifiait justement « un coup de maitre de la déloyauté », en remarquant que l'histoire connaissait avant bien des cas de rupture des traités, mais que la violation anticipée d'un traité était une innovation due au génie du prince de Bismarck. L'intimidation exercée sur les princes

et les Gouvernements des États du Midi par ces traités et par d'autres procédés fut encore la principale cause que ces États n'usèrent pas de la faculté que leur réservait le traité de Prague de former une Confédération distincte. Lorsqu'au mois de janvier 1867, le Gouvernement bavarois s'adressa aux Gouvernements de Würtemberg, de Bade et de la Hesse, pour la réunion d'une Conférence à Munich, ce ne fut que pour y délibérer sur la réorganisation militaire conforme au système prussien, « afin qu'il y eût l'union de toute l'Allemagne pour sauvegarder l'intégrité de son territoire ».

Usant largement de la faculté de remaniement territoriale que le traité de Prague lui accordait, la Prusse s'annexait, par la loi du 20 septembre 1866, le Hanovre, la Hesse électorale, le duché de Varsovie et la ville libre de Francfort. Sa population en fut augmentée de 5.000.000 d'habitants.

Les souverains des États allemands situés au nord du Mein signèrent à Berlin un traité d'alliance offensive et défensive, le 18 août 1856 (le roi de Saxe n'entra dans cette alliance que le 21 octobre). Le roi des Pays-Bas seul se refusa à renouer aucun rapport avec la nouvelle Confédération allemande formée par la Prusse. Le 15 octobre, fut promulguée la nouvelle loi électorale pour le Parlement, qui impliquait l'incorporation du grand-duché de Posen dans la Confédération du Nord, singulière manifestation du respect pour le principe des nationalités de la part de la Prusse dès qu'elle n'avait plus à l'invoquer à son profit. Toutes les protestations des Polonais restèrent inutiles. Elles ne soulevèrent pas de la part des puissances même une de ces démarches platoniques qui n'avaient été cependant jamais marchandées pour la défense des droits sacrés de la Pologne. La Conférence des plénipotentiaires des États de la Confédération du Nord fut ouverte par un discours de M. de Bismarck, le 15 décembre 1866. Le 24 février 1867, le projet de

constitution élaboré par la Prusse et accepté par tous les Gouvernements confédérés fut présenté au Parlement (Reichstag), qui l'adopta le 16 avril, avec quelques légers amendements. La Confédération du Nord se trouvait ainsi officiellement constituée.

Cette nouvelle union se composait de 21 1/2 États (le duché de Hesse-Darmstadt y entrait seulement pour sa partie située au nord du Mein). Elle différait de l'ancienne Confédération par l'établissement de liens beaucoup plus intimes entre ses membres qui formaient, à ce point de vue, un véritable État fédéral. Les confédérés durent abandonner au Gouvernement central une grande partie de leurs anciennes prérogatives, notamment les relations avec les États étrangers et l'organisation militaire. Il y avait désormais une armée fédérale et une marine fédérale placées sous le commandement du président de la Confédération, et une représentation diplomatique accréditée par lui et auprès de lui. L'organisation du pouvoir central devait nécessairement se ressentir de la prépondérance absolue de la Prusse qui, à elle seule, comptait 24.000.000 habitants, tandis que tous ses confédérés réunis n'en avaient que 6.000.000. La présidence de la Confédération appartenait au roi de Prusse, qui réunissait toutes les prérogatives essentielles du pouvoir exécutif. Dans le Reichstag (Parlement fédéral), qui réunissait les représentants de la population des États faisant partie de la Confédération, les députés de la Prusse formaient une majorité écrasante. Dans le Bundestag (Conseil fédéral) qui, de même que l'ancienne Diète, n'était pas une assemblée des représentants des États mais de leurs souverains (rois, princes régnants ou sénats de villes libres), le principe fédéral de l'égalité entre les membres ne fut pas respecté. Sans aller jusqu'à la stricte proportionnalité, on y avait rétabli la proportion admise pour les réunions plénières de l'ancienne Diète. Mais la Prusse s'attribuait le droit de réunir

à ses quatre voix celles des États qu'elle s'était annexés, ce qui lui donnait 17 voix sur 43.

Nous avons dit que l'Allemagne méridionale n'avait pas voulu ou n'avait pas pu se servir du droit de former une confédération indépendante, et que l'indépendance des États qui la composaient avait été altérée à la suite des traités d'alliance imposés par la Prusse. Ces mêmes États durent entrer en outre dans l'union douanière avec la Confédération du Nord. Le traité signé à cet effet à Berlin le 8 juillet 1847 forma un nouveau Zollverein, qui, à la différence de l'ancien, fut érigé en une véritable personne internationale, ayant les mêmes organes que la Confédération du Nord : un président (roi de Prusse), un Conseil fédéral et un Parlement, qui étaient le Conseil fédéral et le Parlement de la Confédération du Nord renforcés par les délégués des États méridionaux. Le premier Parlement douanier fut ouvert à Berlin le 27 avril 1868.

Ce Parlement douanier, contrairement aux espérances que les unionistes allemands plaçaient en lui, ne fit rien durant ses premières sessions dans le sens d'une extension de solidarité entre l'Allemagne du Nord et l'Allemagne du Midi. Il se maintenait strictement sur le terrain des intérêts économiques pour lesquels il était créé. Les Gouvernements des États du Midi montrèrent de l'empressement pour remplir tous leurs engagements envers la Prusse, se résignant à une position subordonnée vis-à-vis de leur vainqueur. La population lui était au contraire hostile partout, à l'exception du grand duché de Bade. En Bavière, les deux chambres et même les princes de la famille royale manifestèrent violemment leur haine contre la Prusse et finirent par renverser le ministère Hohenlohe qui lui était dévoué. En Würtemberg, le parti démocratique entreprit la désorganisation de l'armée pour la rendre impropre à servir la cause prussienne.

Ces dispositions hostiles, que la Prusse rencontrait non seulement dans les États du Midi, mais aussi chez ses confédérés et parmi les populations récemment annexées, ainsi que le ressentiment de l'Autriche, qui poussait activement sa transformation intérieure et sa réorganisation militaire, menaçaient d'ajourner indéfiniment l'achèvement de l'unité allemande. Mais l'homme providentiel de M. de Bismarck, Napoléon III, tira encore une fois la Prusse de l'embarras, et cette fois-ci aux dépens de la France. L'empire allemand fut proclamé à Versailles, le 15 novembre 1870. Le 16 avril 1871, fut promulguée la nouvelle constitution de l'Empire, qui est presqu'une reproduction littérale de celle de la Confédération du Nord. Les mêmes pouvoirs centraux furent maintenus, sauf que le président de la Confédération était devenu l'empereur d'Allemagne. La position des États composant l'empire restait identique à celle qu'avaient les membres de la Confédération du Nord, sauf quelques privilèges spéciaux réservés à la Bavière.

La disparition de la Confédération germanique et la transformation de l'Allemagne en un empire unitaire et militaire portaient un coup décisif à l'œuvre du Congrès de Vienne. Les conditions vitales, non seulement de l'Allemagne, mais de l'Europe entière, furent par là modifiées. En 1863, lorsque Napoléon III proposait la réunion du Congrès général européen pour la revision de la constitution territoriale du continent, lord Russell pouvait encore répondre au réquisitoire que le Gouvernement français faisait contre les traités de 1815, que les transformations qui s'étaient opérées dans l'espace d'un demi-siècle n'avaient pas dépassé ce que l'on était en droit d'attendre « de la suite du temps, des progrès de l'opinion, de la politique mobile des Gouvernements et des besoins variables des peuples ». Et en effet tous les coups de canif qui égratignaient le traité de Vienne ne touchaient en rien les conditions d'existence des grandes puissances.

Après 1866 et 1870, il ne restait plus rien du système artificiel de 1815.

Le temps avait fait son œuvre malgré les combinaisons diplomatiques. L'Allemagne accomplissait son unification, de même que la France l'avait faite trois siècles auparavant, en renversant l'édifice si savamment construit par les hommes d'État du Congrès de Vienne. Le principe des nationalités défini et proclamé par la Grande Révolution, qui avait commencé à labourer l'Allemagne au moment même où elle contribuait si puissamment à la restauration de l'ancien ordre en France, et qui l'avait conquise définitivement en 1848, s'était montré de taille à lutter victorieusement contre les stipulations des traités les plus solennels.

L'idée de l'unité de la patrie allemande a bien pris possession des esprits en Allemagne, et les faibles velléités séparatistes disparaissent avec une rapidité surprenante. Leipsig est peut-être aujourd'hui la ville allemande la plus impérialiste ; le Hanovre est en quelque sorte le quartier général des nationaux-libéraux, et ce même parti unitaire prend aujourd'hui possession de Munich, capitale de l'État allemand le plus particulariste. « Le peuple allemand ne regrette pas l'œuvre du Congrès de Vienne, ni cette Confédération qui était faite pour assurer le repos de l'Europe, mais ne répondait en aucune manière aux aspirations les plus légitimes des Allemands. Une nation qui a conscience de sa force ne peut se résigner à toujours accommoder ses destinées aux convenances d'autrui. Deux fois, au milieu du XVIIe siècle et au commencement de celui-ci, l'Allemagne a reçu sa constitution des mains de la diplomatie européenne. L'Europe lui déniait la personnalité; c'est pour devenir une personne que la vieille Germanie aspirait à l'unité. Si cette unité incommode l'Europe, tant pis pour l'Europe ! L'Allemagne ouverte à toutes les ambitions étrangères a été, pendant trois cents ans, le champ de bataille des puissan-

ces : elle a tremblé aux moindres bruits de guerre. Aujourd'hui elle est fermée; ses ponts-levis sont relevés, et c'est l'Europe qui s'inquiète, c'est la France qui se trouble, lorsqu'elles croient entendre le grincement des chaînes du pont-levis qui s'abaisse (1). »

Et cependant, on ne peut pas le nier, l'œuvre politique de M. de Bismarck souffre d'un certain malaise. L'Allemagne n'a pas l'air d'être tout à fait satisfaite de ses nouvelles destinées et l'histoire du Reichstag n'est qu'un long procès entre le Gouvernement impérial et la nation allemande. Nous le répétons encore, il n'y a pas là une maladie particulariste. Les souvenirs de la Diète de Francfort ne réveillent pas des regrets dans le Parlement de l'empire. La nation allemande était prête pour son unité, mais elle entendait l'accomplir par d'autres procédés. Comme toutes les solutions tranchées par un coup d'épée, la solution de la question allemande porte en soi une marque de précipitation. « En Allemagne, dit encore M. Lavisse, les esprits étaient préparés à l'unité par l'histoire et par les lettres, par la politique et par la poésie, par des raisons et par des chansons, mais cette unité a été improvisée. Elle est l'œuvre des siècles et l'œuvre d'un jour, une conséquence et un accident (2). »

Le mécontentement en Allemagne a encore une autre raison. Dès 1815, le mouvement unitaire se confondait avec le mouvement libéral. Pendant longtemps, les unionistes en Allemagne hésitaient à placer leur confiance dans la Prusse, précisément parce que le Gouvernement prussien ne donnait aucune garantie pour les institutions libérales. Le mot d'ordre qui retentissait d'un bout de l'Allemagne à l'autre était : unité et liberté; et la liberté était même placée avant l'unité. En 1848, le Parlement avait voté les droits du peuple allemand avant la constitution unitaire. Après 1848, les libé-

(1 et 2) M. E. Lavisse, *L'État politique de l'Allemagne actuelle*. (*Revue des Deux-Mondes* du 1er juillet 1887.)

raux se flattaient de conquérir la Prusse à la liberté et d'arriver ensuite à l'unité de la patrie en fusionnant la Prusse dans l'Allemagne libérale. M. de Bismarck poursuivait de son côté l'œuvre de l'unité par l'annexion de l'Allemagne à la Prusse. C'est M. de Bismarck qui a eu gain de cause. L'Allemagne, en quelque sorte la conquête de la Prusse, a dû subir ses lois et accepter son système de gouvernement. Or, déjà en 1864, lors de la réunion du Congrès des députés allemands à Francfort, le député libéral prussien, M. Frese, s'écriait : « La Prusse ne sera libre que si elle est absorbée par l'Allemagne; mais si l'Allemagne est absorbée par la Prusse, que Dieu fasse miséricorde à ceux qui viendront après nous ! » Depuis 1870, l'Allemagne lutte toujours contre le système gouvernemental prussien qui menace de l'absorber, mais l'unité de la patrie allemande n'est plus en question.

6. — LUXEMBOURG.

En 1814, lors de la chute de l'Empire français, le grand-duché de Luxembourg, après avoir été démembré au profit de la France et de la Prusse, fut, avec les provinces belges, réuni au nouveau royaume des Pays-Bas et rattaché en même temps à la Confédération germanique. L'art. 3 du traité du 31 mai 1815 passé entre le roi des Pays-Bas et les quatre Cours alliées stipulait ainsi cette cession : « Le grand-duché de Luxembourg, servant de compensation pour les principautés de Nassau-Dillenbourg, Siegen, Hadamar et Dietz, formera un des États de la Confédération germanique, et le prince-roi des Pays-Bas entrera dans le système de cette Confédération, comme le grand-duc de Luxembourg, avec toutes les prérogatives et privilèges dont jouiront les autres princes allemands. La ville de Luxembourg

sera considéré, sous le rapport militaire, comme forteresse de la Confédération. » Cette décision fut confirmée dans les protocoles de la Conférence des quatre plénipotentiaires du 3 et du 21 novembre 1815, par lesquels la Grande-Bretagne, la Russie et l'Autriche s'engagèrent à employer leurs bons offices dans le but d'obtenir pour la Prusse le droit de tenir garnison dans la forteresse.

Le traité du 8 novembre 1816, entre les Pays-Bas et la Prusse, décida que les deux États tiendraient en commun la garnison dans la forteresse de Luxembourg, « sans que cet arrangement, fait uniquement sous le rapport militaire, pût altérer en rien le droit de souveraineté de S. M. le roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, sur la ville et la forteresse. » La garnison devait être composée, pour les trois quarts, de troupes prussiennes et, pour un quart, de troupes du royaume des Pays-Bas. Le roi des Pays-Bas cédait au roi de Prusse le droit de nommer le gouverneur et le commandant de la forteresse.

En 1830, le grand-duché tout entier, à l'exception de la ville, fit cause commune avec la révolution belge. Par suite de l'inacceptation du traité du 15 novembre de la part du roi des Pays-Bas, il resta de fait, jusqu'en 1839, partie intégrante de la Belgique. Le traité du 19 avril 1839, en démembrant encore une fois le grand-duché, attribua une moitié de son territoire à la Belgique. L'autre moitié, avec la ville et la forteresse, fut restituée à la maison d'Orange. Le reste du grand-duché conservé au roi de Hollande fut gouverné désormais comme un État à part, ayant ses institutions et ses lois particulières. La séparation devint encore plus complète lorsqu'on créa en faveur d'un prince du sang la charge de « lieutenant du roi grand-duc pour les affaires luxembourgeoises ».

Les liens qui rattachient le grand-duché à la Confédération furent renforcés par son entrée dans le Zollverein (traité du

8 février 1842) et par la concession à la Prusse du droit à une garnison complète (traité du 17 février 1856). Cependant, la population luxembourgeoise se désintéressa entièrement des questions qui agitèrent l'Allemagne. Le plénipotentiaire luxembourgeois à la Diète s'était systématiquement abstenu dans les discussions et les votes relatifs aux duchés de l'Elbe et à la réforme fédérale. Le Gouvernement du grand-duché continuait tout de même à y être représenté officiellement encore après le 14 juin 1866, le jour où la Prusse avait déclaré qu'elle considérait la Confédération comme dissoute, et quoiqu'il n'y eût plus à Francfort que des représentants des États en guerre avec la Prusse.

Le ministre de Prusse à la Haye exigea la rupture de toutes les relations entre le grand-duché et la Diète en subordonnant à cette condition le respect de la neutralité luxembourgeoise. Le Gouvernement grand-ducal souleva alors la question de la garnison et demanda l'évacuation immédiate de la forteresse, comme une conséquence naturelle de la dissolution de la Confédération.

Mais il n'était pas encore dans les vues de M. de Bismarck de faire abandon d'un droit qu'il considérait alors comme le prix tout indiqué pour les complaisances de la France. Sa note du 1er juillet refusa nettement de reconnaître la connexité entre les deux questions. Il fondait les droits prussiens à la garnison non pas sur la qualité fédérale de la forteresse de Luxembourg, mais sur une missive confiée par les puissances européennes et par le roi des Pays-Bas dans le traité de 1814. Le Gouvernement luxembourgeois protesta contre cette manière de voir en démontrant que ce traité de 1816 n'était qu'une conséquence, qu'une mise en exécution des stipulations antérieures qui avaient fait de Luxembourg une forteresse fédérale. Néanmoins, devant le succès obtenu par les armées prussiennes, il informa, le 12 juillet, le ministre de la Prusse à la Haye que son plénipotentiaire avait reçu

l'ordre de se retirer de la Diète. La neutralité luxembourgeoise fut reconnue le 5 août, c'est-à-dire après la signature des préliminaires de Nikolsbourg.

Le Gouvernement luxembourgeois eut l'intention de soumettre la question de la garnison prussienne aux puissances signataires du traité de 1815. Il y renonça cependant pour se conformer au désir du roi grand-duc, qui considérait cette démarche comme périlleuse, et ouvrit des négociations directes avec la Prusse par la note du 12 octobre 1866. Il s'y déclara disposé à faire, en échange de l'évacuation, des concessions importantes à l'Allemagne : de rester dans le Zollverein, de stipuler une alliance défensive avec la nouvelle Confédération et d'accepter même une garnison mixte composée de Luxembourgeois et d'Allemands. La Prusse accepta froidement ces ouvertures et fit attendre sa réponse jusqu'au mois de mars 1867. Cette réponse tardive se bornait à demander l'ajournement de toute discussion.

Dans l'intervalle, fut agitée la question de la cession du grand-duché à la France. Tout portait à croire qu'une entente était établie à ce sujet entre la France et la Prusse, et que le Luxembourg était l'objet ou un des objets de la compensation que la France s'était réservée pour la rupture de l'équilibre en Allemagne. La veille de la guerre austro-prussienne, Napoléon III n'avait qu'à parler, et il aurait obtenu l'assentiment complet de la Prusse pour les annexions à faire en dehors des pays allemands. M. de Bismarck ne perdait aucune occasion d'indiquer lui-même non seulement le Luxembourg, mais aussi la Belgique et la Suisse française, comme objets propres à donner compensation à la France (1). A l'ouverture des hostilités il interpellait encore M. Hauser en ces termes : « Nous sommes à la veille de grands événements ; le dénoûment approche et ne saurait être ajourné. Nous fe-

(1) *Voir* à ce sujet la dépêche du général Govone au général La Marmora, du 3 juin 1866.

rons de l'histoire, et chacun y aura sa part. En attendant, nous ignorons les vues et les intentions de l'Empereur. Quelles sont ses conditions? Pourriez-vous me les indiquer? Tandis que tout le monde sait ce que la Prusse veut, nul ne peut dire encore ce que veut la France (1). » Napoléon III désirait en ce moment Mayence et le Palatinat. L'issue imprévue de la campagne de Bohême et la complète désorganisation des forces militaires françaises l'obligèrent, après la signature de la paix, à renoncer à toute idée d'agrandissement en Allemagne, à réserver la Belgique pour les événements à venir en vue desquels il demandait à son tour l'alliance prussienne, et à réduire ses prétentions immédiates au seul grand-duché de Luxembourg.

Les négociations à ce sujet furent entamées directement entre la France et le roi des Pays-Bas. La dissolution de la Confédération germanique laissait ce dernier pays dans l'incertitude sur le sort du Luxembourg et du Limbourg. Le premier n'était qu'un fief personnel du roi sans aucune attache avec la Hollande, tandis que le second faisait partie intégrante du royaume. Le roi de Hollande s'était refusé catégoriquement à renouer avec la Confédération du Nord les liens qui l'unissaient à l'Allemagne avant la dissolution de l'ancienne Confédération. Le Gouvernement grand-ducal proclama de son côté l'extinction de ces mêmes liens et, tout en consentant à les renouer sous certains rapports, il insistait sur la prompte évacuation de sa forteresse. M. de Bismarck recevait ces protestations sans se prononcer. Alarmé par son silence, le Gouvernement hollandais, d'accord en cela avec l'opinion publique de son pays, conçut l'idée de racheter la liberté du Limbourg au moyen de la cession du Luxembourg. La proposition française vint précisément au devant de ce désir, paraissant en même temps expliquer l'attitude

(1) Rothan. *La politique française* en 1866, p. 182.

énigmatique du Gouvernement prussien. « Ce que le cabinet de Berlin, disait le marquis de Moustier dans sa dépêche du 28 février, ne veut pas concéder au roi des Pays-Bas, pour des motifs que je n'ai pas à examiner ici, pourrait devenir entre la Prusse et nous l'objet d'une transaction honorable. Il est permis d'admettre qu'en acceptant avec bonne grâce le fait d'une réunion du grand-duché à la France, le cabinet de Berlin croirait faire acte d'habile politique et aimerait à nous ménager une satisfaction morale et matérielle qui, en donnant aux relations des deux pays un degré plus marqué d'intimité, offrirait de nouveaux gages à la paix de l'Europe. » Dans un entretien avec l'agent hollandais, à Paris, le marquis de Moustier déclara formellement que l'Empereur, en désirant vivement l'annexion de Luxembourg, était dans la nécessité morale de ne pas y souffrir la garnison prussienne. Il affirmait non moins formellement qu'il avait la certitude que la Prusse consentirait à éloigner sa garnison, le duché étant une fois cédé à la France. Il demandait que le traité de cession fût passé directement entre la France et le roi de Hollande, et que ce traité restât secret tant que la France ne jugerait pas convenable de le communiquer à telle ou telle autre puissance. La France se chargeait de s'arranger avec toutes les puissances et elle garantissait au roi, comme récompense, la solution de la question de Luxembourg selon les intérêts hollandais.

Le roi de Hollande craignait de mécontenter la Prusse. En consentant à la cession elle-même, il mettait beaucoup de difficultés à traiter ce sujet avec la France seule et demandait le consentement préalable des puissances signataires du traité de 1839, de la Prusse surtout. Le 28 mars, il donna formellement son consentement à la cession ; mais en même temps, et contrairement aux conseils du Gouvernement français, il en informa officiellement le ministre prussien à la Haye.

Dès la première ouverture faite par la France, tout le monde était convaincu qu'un accord complet et précis était déjà établi entre elle et la Prusse. On ne croyait pas le Gouvernement français assez imprudent pour s'engager dans les négociations sans s'être entendu avec la puissance qui était en possession de la forteresse de Luxembourg. Et, en effet, quoique aucun arrangement positif n'existât, le Gouvernement prussien gardait une attitude bienveillante. M. de Bismarck eut même l'air d'encourager les démarches françaises, en montrant la Prusse se désintéresser des destinées futures du grand-duché. Le 30 mars encore, en répondant à l'information du roi de Hollande, il déclinait toute participation dans cette affaire. M. Van Zuylen, le ministre hollandais, considérait l'affaire comme terminée. Il n'y avait plus qu'à apposer les signatures sur un acte revêtu de la forme diplomatique, lorsque, tout d'un coup, la Prusse se ravisa. Prétextant l'agitation produite en Allemagne par la divulgation prématurée de l'arrangement, M. de Bismarck demanda l'ajournement de la convention.

L'interpellation annoncée dans le Reichstag au sujet de la question luxembourgeoise fut faite le 1er avril par M. Bennigsen au nom de 70 membres du Parlement. M. de Bismarck, après avoir, dans sa réponse, exposé l'état de la question, annonça que le ministre prussien à la Haye avait reçu l'ordre de déclarer « que le Gouvernement du roi, avant de se prononcer sur cette question, s'il était mis dans la nécessité de le faire, s'assurerait auparavant de la manière dont la question serait envisagée par ses confédérés allemands, par les cosignataires du traité de 1839, et par l'opinion publique de l'Allemagne, qui, précisément au moment actuel, possédait un organe convenable dans la présente haute assemblée même ». Il saisit en effet les signataires du traité du 19 avril 1839 de la question. En même temps, en annonçant au Gouvernement des Pays-Bas son consentement à l'affranchis-

sement du Limbourg, il l'invita à avoir, en ce qui concernait le Luxembourg, des égards pour l'état de l'opinion publique en Allemagne. Ces démarches impliquaient le refus de la Prusse de consentir à cette cession; le Gouvernement hollandais le comprit et se le tint pour dit. « Dites au comte de Bismarck, écrivait M. Van Zuylen au représentant hollandais à Berlin, que le roi grand-duc a donné son adhésion complète à la réponse que j'ai donnée ce matin au comte de Perponcher; nous n'avons jamais admis la combinaison éventuelle que comme une combinaison de paix et de bonne entente pour laquelle l'adhésion de la Prusse était avant tout nécessaire. »

Le roi de Hollande avait, par sa démarche auprès de la Prusse, rendu un grand service à la France en lui permettant de battre en retraite à temps. Le plan de M. de Bismarck en encourageant la France à poursuivre ses négociations directement et en secret avec la Hollande et à provoquer dans le grand-duché des manifestations en faveur de l'annexion était de l'entraîner jusqu'à la signature d'un traité. Le secret des négociations se rapportant à la cession d'un territoire sur lequel se trouvait planté le drapeau prussien aurait été présenté à l'Allemagne et à l'Europe comme une injure grave envers la Prusse. Qu'importe que M. de Bismarck ait été non seulement informé de tout ce qui se passait, mais que lui-même en ait été l'instigateur! Aucune preuve ne pouvait en être fournie, car ce bon élève du Grand Frédéric se gardait bien de prendre un engagement par écrit. Les moyens employés n'étaient certes pas des plus honnêtes. Ils dépassaient même le degré de ce que l'on a l'habitude d'appeler la ruse diplomatique, mais ils conduisaient droit au but.

Heureusement, la retraite fut encore possible pour la France. Le marquis de Moustier sut reculer avec dignité, assisté de toute la diplomatie européenne, à laquelle il avait inspiré une grande confiance durant sa brillante carrière diplo-

matique. En ce moment l'horizon européen était bien sombre et tout faisait croire à une explosion imminente. M. de Bismarck avait préparé un véritable guet-apens, et, voyant que ses calculs allaient être déjoués, il essaya de compromettre encore davantage l'honneur français en faisant engager par la presse subventionnée de Berlin une polémique violente. Le marquis de Moustier, dédaignant ces provocations, se plaça sur le terrain des traités et fit appel aux puissances signataires du traité de 1839.

La circulaire française du 15 avril limita la question à l'occupation de Luxembourg par la garnison prussienne. Elle avouait que la possibilité d'une cession avait été envisagée; mais le Gouvernement français n'étant mu par aucune pensée d'agrandissement territorial s'était uniquement préoccupé d'assurer aux frontières françaises leur condition légitime de sécurité. La cession était subordonnée au consentement libre du roi grand-duc, au vœu des populations et à l'examen loyal des intérêts des grandes puissances. « Nous serions donc bien éloignés, ajoutait-il, de faire aujourd'hui une cause de guerre d'une combinaison qui nous avait paru renfermer un gage de la paix. »

La diplomatie européenne ne resta pas inactive. Le comte de Beust, ministre autrichien, eut le mérite de l'initiative dans l'intervention européenne en faveur du maintien de la paix. Il proposa la solution finalement adoptée, consistant dans la démolition de la forteresse et la neutralisation du grand-duché. En même temps, il mettait en avant une autre proposition contenant l'annexion du grand-duché à la Belgique sous condition que celle-ci cédât à la France quelques localités (Philippeville et Marienbourg) enlevées à celle-ci par le second traité de Paris. La France préféra se tenir à la première solution pour ne pas susciter de nouvelles complications.

Le projet de transaction du comte de Beust ne trouva pas

auprès de M. de Bismarck un accueil empressé. Après avoir fait, le 12 avril, une réponse équivoque impliquant plutôt l'assentiment que le refus, il déclarait, le 18, que personnellement il ne voulait pas s'opposer au plan de M. de Beust qui lui paraissait avoir pour but le maintien de la paix, mais qu'il était obligé de tenir compte du sentiment public de l'Allemagne. Autant qu'il pouvait en juger, disait-il, la nation allemande ne consentirait, dans les circonstances actuelles, qu'au maintien du *statu quo* (1).

Le Gouvernement autrichien ne se découragea pas de ce refus et demanda aux cabinets de Londres et de Saint-Pétersbourg leur concours dans la médiation qu'il avait entreprise. Les deux Gouvernements finirent par se départir de leur attitude passive et engagèrent le Gouvernement prussien à consentir à l'évacuation de Luxembourg, émettant l'avis que la Prusse avait perdu, par la dissolution de la Confédération germanique, le droit d'y tenir garnison. Le 23 avril, la Russie proposa la réunion d'une Conférence à Londres pour régler la question du Luxembourg « sur la base de neutralisation et de l'extension à ce duché de la garantie dont jouissait la Belgique ».

Avant l'acceptation définitive de cette proposition, il se produisit encore un arrêt de petite durée. Le Gouvernement anglais demanda l'évacuation préalable de la forteresse ou l'engagement, pris à la fois par la Prusse et par la France, de se soumettre à toute décision de la Conférence. M. de Bismarck s'y refusa catégoriquement, en déclarant « que la Prusse pourrait céder, dans la Conférence, à la Hollande et à l'Europe ce qu'elle ne pouvait concéder avant d'y entrer ». Pour ne pas encourir la responsabilité des événements, le Gouvernement anglais céda sur ce point. Il céda en outre sur la question de la neutralisation et de la garantie euro-

(1) Dépêche de lord Stanley aux lords Loftus et Cowley, du 18 avril 1867. *Arch. dipl.* 1847, II, p. 831.

péenne. On arrêta pour le 7 mai, à Londres, la réunion d'une Conférence des puissances signataires du traité du 19 avril 1839, l'Italie en plus. Les invitations devaient être adressées par le roi des Pays-Bas, en sa qualité de souverain du grand-duché.

Le jour indiqué, la Conférence s'était réunie sous la présidence de lord Stanley (futur lord Derby), ministre des affaires étrangères. On donna immédiatement la lecture d'un projet de traité présenté par l'Angleterre. Son préambule, maintenu dans le traité définitif, disait : « S. M. le roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, prenant en considération le changement apporté à la situation du grand-duché, par suite de la dissolution des liens qui l'attachaient à l'ancienne Confédération germanique, a invité Leurs Majestés afin de s'entendre avec les plénipotentiaires de S. M. le roi grand-duc sur les nouveaux arrangements à prendre dans l'intérêt général de la paix. » L'art. 2, qui se rapportait à la neutralisation, stipulait que « le grand-duché de Luxembourg, dans les limites déterminées par l'Acte annexé du 19 avril 1839 sous la garantie des Cours de la Grande-Bretagne, d'Autriche, de France, de Prusse et de Russie, formerait désormais un État perpétuellement neutre. Il serait tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres États. Les hautes parties contractantes s'engageaient à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent article ».

Le plénipotentiaire prussien remarqua dans cet art. 2 « une omission au programme sur la base duquel son Gouvernement avait accepté l'invitation de la Conférence, c'est-à-dire la garantie européenne de la neutralité du grand-duché de Luxembourg ». Il constata que toutes les puissances représentées à la Conférence avaient préalablement accepté ce programme. Les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Russie et des Pays-Bas confirmèrent cette constatation. Lord Stanley défendit son projet en décla-

rant que le principe de la neutralité y était proclamé dans les mêmes termes que ceux qui furent appliqués à la neutralité belge dans le traité de 1839. Mais après de nouvelles insistances du plénipotentiaire prussien sur la nécessité d'une garantie européenne pour la neutralité luxembourgeoise, il consentit à en référer à sa Cour sur l'amendement prussien. Cet amendement ajoutait à l'art. 2 les mots suivants : « Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie collective (ou commune) des puissances signataires du présent traité, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un État neutre. » A la séance suivante du 9 mai, lord Stanley l'accepta au nom de l'Angleterre.

Le plénipotentiaire luxembourgeois souleva à propos de la neutralisation la question de l'union douanière du grand-duché avec l'Allemagne et réclama la pleine liberté pour le maintien de cette union. La Conférence expliqua que la neutralité dont parlait le projet du traité était une neutralité essentiellement militaire, et qu'elle ne voulait pas contester au grand-duché le droit de conclure librement ses traités de commerce avec les États voisins.

Enfin l'art. 4, concernant l'évacuation de la forteresse, ayant été admis par la Prusse à la séance du 11 mai, le traité définitif fut signé le même jour à Londres.

L'art. 1er reconnait l'indépendance du grand-duché sous la souveraineté de la maison d'Orange-Nassau, conformément aux traités de 1815 et de 1839. Le roi de Hollande y prend l'engagement de maintenir les liens qui attachent le grand-duché à sa maison, ce qui impliquait pour l'avenir son inaliénabilité et constituait une satisfaction pour la Prusse. Ce même article confirme les droits des agnats de la maison d'Orange-Nassau sur la succession du grand-duché. La confirmation expresse de ce droit avait de l'importance en présence de la théorie, proclamée alors par la Prusse, que les princes allemands dépossédés en 1866 avaient perdu le droit

d'acquérir par succession un État faisant partie de l'Allemagne, la Prusse leur étant substituée par suite de l'annexion.

L'art. 2 stipule la neutralisation du grand-duché sous la garantie européenne en termes suivants : « Le grand-duché de Luxembourg, dans les limites déterminées par l'Acte annexé au traité du 19 avril 1839, sous la garantie des Cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, formera désormais un État perpétuellement neutre. Il sera tenu d'observer cette même neutralisation envers tous les autres États. Les hautes parties contractantes s'engagent à respecter le principe de la neutralité stipulé par le présent article. Ce principe est et demeure placé sous la sanction collective des puissances signataires du présent traité, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un État neutre. »

Les expressions qui stipulent la neutralité perpétuelle du Luxembourg sont identiques à celles employées pour la neutralisation de la Belgique dans l'art. 7 du traité de 1839. Les termes qui placent cette neutralité sous la garantie des puissances sont différents, le traité de 1839 portant simplement que « tous les articles de l'Acte annexé sont placés sous la garantie de Leurs Majestés ».

Nous avons vu que, se basant sur cette différence des termes, consistant uniquement dans la qualification « collective » donnée à la garantie concernant le Luxembourg, les ministres anglais, lord Stanley et lord Derby, avaient construit une théorie sur la distinction entre la garantie collective et la pluralité des garanties personnelles. Nous ne répéterons pas ici les considérations pour lesquelles nous trouvons cette distinction dénuée de fondement. Nous observerons seulement que les termes consacrant la garantie de la neutralité luxembourgeoise ont été conservés tels que le plénipotentiaire prussien les avait proposés. Or, ce plénipotentiaire déclarait formellement en faisant son amendement

qu'il désirait que la neutralité luxembourgeoise fût placée sous la même garantie que celle donnée à la neutralité belge. Il serait alors singulier de faire ressortir des expressions dans lesquelles il avait formulé sa proposition une différence caractéristique entre l'efficacité de ces deux garanties. Certes, ni le plénipotentiaire prussien, en faisant sa proposition, ni aucun des plénipotentiaires qui l'avaient adoptée ne se doutaient qu'on pût attribuer à l'expression « garantie collective » le sens qui lui fut donné devant le Parlement anglais.

L'art. 4 stipule l'évacuation de la forteresse par les troupes prussiennes. L'art. 3 décide son démantèlement et la défense d'y élever des fortifications à l'avenir. Il réduit encore la force armée du grand-duché à ce qui serait nécessaire pour maintenir l'ordre et la sécurité intérieure. L'art. 5 charge le roi grand-duc, en sa qualité de souverain du grand-duché, d'exécuter le démantèlement.

La neutralisation du grand-duché est accompagnée des conditions spéciales auxquelles n'étaient soumises ni la Suisse ni la Belgique, et qui ne sont point des conséquences naturelles de la neutralisation. A cause de sa faiblesse, le grand-duché se serait trouvé dans l'impossibilité de protéger par ses propres forces sa neutralité et d'accomplir les devoirs qu'elle lui conférait vis-à-vis des belligérants. On avait préféré le désarmer complètement et rendre par suite la violation de son territoire moins utile et moins tentante. Une conséquence de ce désarmement est que, contrairement à la règle générale, on ne peut exiger du grand-duché la protection de sa neutralité. Tout ce qu'on pourra lui demander, c'est de ne pas être en connivence soit avec son agresseur soit avec un des belligérants.

Le 14 mai, le lendemain même du jour où le traité fut revêtu des signatures des puissances contractantes, le marquis de Moustier s'empressait d'en donner communication

au Sénat et au Corps législatif. « Ce traité, disait-il, répond pleinement aux vues du Gouvernement français. Il fait cesser une situation créée contre nous dans des mauvais jours et maintenue pendant cinquante ans ; il donne à notre frontière du Nord la garantie d'un nouvel État neutre. » Que les temps étaient changés ! On voyait clairement maintenant combien les traités de 1815 étaient préférables pour la France au nouvel ordre de choses sorti des événements de 1866 ! En 1815, en 1831, on neutralisait les petits États voisins de la France, et on les mettait sous la garantie de l'Europe pour empêcher le débordement de la puissance française. En 1867, la France se réjouissait d'une pareille création, parce qu'elle fermait une partie de ses frontières à l'envahissement de l'étranger !

7. — LA QUESTION D'ORIENT.

La question d'Orient, dans le sens qu'on attribue aujourd'hui à cette expression, date de la fin du XVIIIe siècle. Elle a ses origines dans les entreprises de la Russie et de l'Autriche réunies en vue du partage de l'Empire Ottoman, entreprises qui furent envisagées comme un grave danger pour l'équilibre européen. L'alliance faite dans ce but entre Catherine II et Joseph II rencontra une vive opposition de la part de la Prusse et de l'Angleterre, qui obligèrent les deux ailiés à conclure la paix avec la Turquie, sur la base du *statu quo* (l'Autriche par le traité de Svistova, et la Russie par le traité d'Iassy).

En 1774, lorsque la Russie signait avec la Turquie le fameux traité de Koutchouk-Kaïnardji qui, en proclamant l'indépendance des Tartares de Crimée, lui assurait la domination sur cette importante péninsule et par suite sur la

mer Noire, et qui plaçait sous sa protection les sujets chrétiens de la Porte, les puissances européennes ne manifestèrent pas encore un grand intérêt pour l'Empire Ottoman. La politique française, il est vrai, était généralement favorable à la Turquie à partir de François Ier; c'était pour elle une tradition. Mais, précisément pour la même raison, l'Angleterre, jalouse de l'influence prépondérante de la France, montrait pour l'Empire Ottoman une grande indifférence. Le mot de lord Chatam, qu'il ne pourrait pas discuter « avec un homme qui ne voyait pas les intérêts de l'Angleterre dans la conservation de l'Empire Ottoman », n'était pas encore devenu un axiome pour les hommes d'État anglais.

Les progrès énormes de la Russie sur la mer Noire et sur le Danube causèrent cependant, même dès cette époque, de vives inquiétudes aux hommes d'État soucieux de l'avenir. « C'est une puissance qui débordera le monde », écrivait Frédéric, et malgré la grande intimité de ses relations avec Catherine, il s'appliquait sous main à entraver l'exécution des visées ambitieuses de l'impératrice sur Constantinople. Le grand roi prussien désirait ajourner le procès de la succession ottomane, dans lequel il ne pouvait rien recueillir, en soulevant le débat sur la succession polonaise, dans laquelle il pouvait se tailler des lots à sa convenance. Le chancelier Herzberg se montra son digne successeur en poursuivant, quelques années plus tard, la même politique et en usant des mêmes procédés que son devancier. Il empêcha l'exécution du projet de partage de la Turquie entre la Russie et l'Autriche, tout en préparant en même temps le second partage de la Pologne entre la Prusse et la Russie.

A cette occasion, la question d'Orient fut nettement posée, et tous les bouleversements causés par les grandes guerres de la Révolution et de l'Empire ne détournèrent pas l'attention de ce côté. Napoléon y prenait un vif intérêt. A Tilsit,

pressé par la nécessité et par la passion d'humilier l'Angleterre, il consentait, au grand mécontement du prince de Talleyrand, à ce que la Russie allât jusqu'aux Balkans, mais refusa absolument de la laisser s'établir à Constantinople; il s'écria, lorsque son nouvel allié eût avancé cette proposition, que Constantinople était dans les mains de la Russie l'empire du monde. En 1810, dans une conversation avec le prince de Metternich, alors ambassadeur autrichien à Paris, Napoléon déclarait, allant bien plus loin, cette fois-ci, qu'il ne permettrait jamais à la Russie de passer le Danube, mais que, fidèle à ses engagements contractés à Erfurth, il ne pouvait pas, à son grand regret, s'opposer à l'annexion par cette puissance de la Valachie et de la Moldavie. « Le Danube est un grand obstacle, ajoutait l'Empereur; le passage de ce fleuve avait arrêté jusqu'à présent le progrès des armées russes ; mais un pouce de terrain sur la rive droite entre les mains des Russes serait, à mon avis, autant que la destruction consommée de l'Empire Ottoman (1). L'Empereur ne permettait pas non plus à son allié russe d'établir son protectorat sur un territoire quelconque au delà du Danube et surtout sur la Serbie.

Quoique la Russie, par suite des événements qui venaient rompre son alliance avec la France, n'eût pas le temps de prendre tout ce que lui abandonnait son puissant allié, les avantages conquis par elle sur la Turquie et confirmés par la traité de Bucarest, du 28 mai 1812, étaient énormes. La nouvelle frontière russe suivait le cours du Pruth à partir de son entrée en Moldavie jusqu'à son embouchure dans le Danube, et le cours de ce dernier fleuve jusqu'à la mer Noire. En même temps, la Russie inaugurait le système d'émancipation des chrétiens en Orient et de formation d'États épsemi-indendants placés sous sa protection. L'art. 5

(1) Rapport de M. de Metternich à l'empereur François, du 28 juillet 1810. — *Mémoires*, II, p. 369.

du traité contenait la confirmation des privilèges de la Moldavie et de la Valachie. Dans l'art. 8, la Porte s'engageait solennellement à accorder l'amnistie aux Serbes qui avaient participé à la dernière guerre. Elle voulait donner au peuple serbe « un nouveau signe de sa générosité » en lui abandonnant son administration intérieure et en promettant de ne prélever sur lui que des impôts modérés remis directement par les représentants du peuple. Une entente directe avec la nation serbe était réservée sur toutes ces questions.

Lors de la réunion du Congrès de Vienne, la question d'Orient se présentait à l'Europe comme une question de la protection de l'Empire Ottoman contre la Russie. Les hommes d'État en Angleterre ne discutaient plus la doctrine de lord Chatam sur la nécessité de la conservation de cet État. La France y voyait une question du salut européen. « La Porte Ottomane, disait l'Instruction de Louis XVIII, n'a point été engagée dans la dernière guerre, mais elle est une puissance européenne dont la conservation est nécessaire au maintien de l'équilibre européen. Il est donc utile que son existence soit aussi garantie. » Le prince de Metternich, répudiant la politique conquérante de Joseph II en Orient comme en Pologne, avait déclaré déjà, du temps de son ambassade à Paris, qu'aucune acquisition territoriale ne présenterait pour l'Autriche l'avantage de l'intégrité de l'Empire Ottoman. Le principe dirigeant de sa politique en Orient consistait dans l'idée que la Turquie était pour l'Autriche une meilleure voisine que tout ce qu'on pouvait mettre à sa place.

On se demanderait alors comment il fut possible au Congrès de Vienne de laisser, en présence de dispositions pareilles, la question d'Orient en dehors de ses délibérations ? Il établissait un système général de l'équilibre, et quoiqu'il redoutait la rupture de cet équilibre du côté de l'Orient et

précisément du fait de la puissance dont on se méfiait le plus après que la France eût été refoulée dans ses anciennes limites, il ne prit aucune précaution pour en empêcher la réalisation. Ce n'était point cependant parce qu'on n'y songeait pas. Le prince de Metternich et lord Castlereagh voulurent bien prendre l'initiative du projet qui consistait à mettre sous la garantie de l'Europe l'intégrité de l'Empire Ottoman. C'est ce qu'empêcha l'empereur Alexandre en faisant traîner en longueur les négociations sous prétexte de régler quelques différends entre la Porte et la Russie, et en demandant à son tour l'examen de la question coloniale par le Congrès. Le retour de Napoléon enterra ce projet, la coalition ayant trop besoin de la Russie pour contrarier en ce moment son empereur.

Les premières années qui suivirent le Congrès de Vienne et les traités de Paris furent pour l'Empire Ottoman, comme pour le reste de l'Europe, des années de paix à l'extérieur et d'un calme relatif à l'intérieur. La Serbie, après avoir lutté héroïquement contre le joug ottoman de 1804 à 1813, et après avoir de nouveau levé l'étendard de la révolte au printemps de 1815, était entrée dans la voie des négociations et des arrangements pacifiques. L'Empire Ottoman se ressentait cependant d'un grand malaise, et son extrême épuisement allait être révélé aux peuples opprimés lorsque Ali-Pacha de Janina se souleva contre la Turquie, bravant pendant plusieurs années les forces ottomanes. L'exemple de la révolution triomphante en Serbie et l'encouragement des succès obtenus par Ali-Pacha firent éclater la révolution grecque, préparée dès 1814 par les sociétés d'hétaïrie. Le premier signal fut donné par le prince Ypsilanti dans la Moldavie; mais la révolte y fut réprimée rapidement. Les deux principautés danubiennes furent occupées par les forces turques, qui s'y maintinrent même après la répression, contrairement aux privilèges de ces pays consacrés par le

traité de Bucarest. Il en fut tout autrement dans la Morée, où le mouvement insurrectionnel prit très rapidement le caractère d'une véritable révolution nationale se répandant dans toutes les provinces de l'empire habitées par les Grecs, et principalement dans les îles de l'Archipel.

La diplomatie européenne, le prince de Metternich surtout, s'inquiéta vivement de ce nouvel incident qui venait troubler l'ordre européen, pressentant bien qu'il était de nature à mettre à une rude épreuve l'attachement de l'empereur Alexandre à la Sainte-Alliance. Le ministre autrichien mit en œuvre toutes ses ressources pour convaincre l'empereur que la révolution était fomentée par une société secrète, la même que celle des carbonari. Au Congrès de Laybach, il réussit à associer le czar à une dénonciation commune de la révolution, qui fut présentée comme une insurrection des sujets imbus de doctrines subversives contre leur souverain légitime. Et cependant le prince de Metternich n'ignorait pas que la manière dont la cause grecque était envisagée en Russie le forcerait de lui assigner une place à part parmi les révolutions qui agitaient le Midi européen. Il reconnaissait que les insurgés grecs étaient en même temps « les chrétiens malheureux » et « qu'ils étaient placés, en vertu des traités existants, dans certains rapports avec la Russie, et en quelque sorte fondés à invoquer l'appui de son monarque ». Il serait juste, disait-il, de leur assurer la sécurité religieuse lorsqu'ils seront rentrés dans le devoir envers la Porte.

L'opinion publique en Russie considérait en effet la révolution grecque comme une lutte de la chrétienté contre l'oppression des barbares infidèles. Les nouvelles des atrocités commises par les troupes turques augmentaient tous les jours son indignation. De retour à Saint-Pétersbourg, l'empereur Alexandre, subissant l'influence des passions populaires, inclina vers la politique active en faveur des chrétiens. Les mesures prises par la Porte, en opposition avec

les stipulations des traités antérieurs passés avec la Russie, compliquaient encore la situation. La Porte se refusait à évacuer les principautés, à communiquer officiellement à la Russie la nomination des nouveaux hospodars, à exécuter ses obligations en ce qui concernait la Serbie et à laisser les détroits ouverts aux navires marchands. L'ambassadeur russe à Constantinople fut chargé de présenter au Gouvernement ottoman un ultimatum pour l'exécution de toutes ces obligations et de faire des représentations énergiques en faveur des insurgés grecs. L'empereur Alexandre s'adressa en même temps à ses alliés pour connaitre leurs vues à ce sujet.

Le marquis de Londonderry (lord Castlereagh), ministre anglais, développa les raisons en faveur de la paix. Il écrivit personnellement à l'empereur et le supplia de ne pas intervenir « dans l'inextricable confusion des affaires turques ». Les malheurs des Grecs, quoique ceux-ci fussent dignes de sympathie et de compassion, n'étaient pas tout à fait immérités, car c'étaient en somme eux, les Grecs, « qui avaient été les agresseurs et qui s'étaient laissés entraîner à la pratique périlleuse et corruptrice de l'époque, si fortement réprouvée par l'empereur ». L'empereur ne fut pas convaincu en cette occasion, et l'ambassadeur russe, le baron de Strogonow, quitta Constantinople le 8 août 1821, le délai de son ultimatum étant expiré sans que la Russie eût obtenu la satisfaction exigée. Mais lorsqu'il fallut prendre des résolutions décisives, l'empereur recula encore devant le spectre de la Révolution invoqué par le prince de Mettsernich qui, d'après lui, guettait, «la gueule ouverte pour avaler l'ordre social au premier ébranlement des grands piliers sur lesquels cet ordre reposait.» Le ministre autrichien amena le czar à lui confier, de même qu'à l'Angleterre, la médiation entre la Russie et la Turquie. Il pouvait déclarer avec quelque raison, en annonçant cette nouvelle à l'empereur

François, le 3 juin 1822, que l'Autriche venait de rendre à la Turquie des services que celle-ci ne pourrait jamais assez reconnaître. Dans l'ivresse de son succès, il s'exclamait que le dénoument donné par lui à la question grecque ferait non seulement perdre la cause des insurgés, mais ruinerait aussi « l'influence que la politique de Pierre le Grand et de ses successeurs avait constamment exercée sur la Porte jusqu'à la fin de l'année 1820, et à laquelle le cabinet russe avait su donner autant de force que d'extension ». La circulaire du 14 décembre 1822, par laquelle les trois puissances du Nord renseignèrent l'Europe sur leur politique au Congrès de Vérone, confirmait le succès de la politique autrichienne dans la question d'Orient.

Le prince de Metternich s'était félicité trop tôt de son succès. De retour à Saint-Pétersbourg, l'empereur Alexandre se trouvait de nouveau sous la pressionde l'opinion publique russe, qui demandait impérieusement l'accomplissemeni de la mission historique de la Russie en Orient. Il fallait encore ressaisir l'esprit de l'empereur Alexandre, et une entrevue des deux empereurs eut lieu à Czernowitz, en automne 1823. La Russie et l'Autriche se mirent d'accord pour prendre en commun la direction de la question orientale. Elles décidèrent de convoquer à une Conférence, à Saint-Pétersbourg, les plénipotentiaires des cinq Cours alliées. La Porte, conseillée par l'Autriche, promit l'évacuation immédiate des principautés et la Russie consentit à nommer son ambassadeur à Constantinople. La politique du prince de Metternich consistait maintenant à donner à la Porte du temps pour écraser la révolution. Et la Porte faisait en effet de formidables préparatifs militaires. Elle avait obtenu le concours de Méhémet-Ali, pacha d'Égypte, en lui promettant en récompense le pachalik de la Morée. La Russie poussait au contraire à une solution rapide pour empêcher la reprise de la campagne. Le 9 janvier 1824, le comte de Nesselrode proposa

la formation des trois principautés grecques vassales de la Porte, avec une autonomie analogue à celle de la Serbie et des Principautés Danubiennes. La Conférence se sépara sans résultat, la France seule ayant donné son assentiment au projet russe.

L'Angleterre s'était même refusée de participer à la Conférence. Mais le refus de M. Canning n'était pas motivé par les égards dus à l'indépendance ottomane. Le ministre anglais invoquait pour son abstention la détermination prise par les Grecs de décliner tout projet de pacification qui ne porterait pas la reconnaissance de leur indépendance. La politique orientale de l'Angleterre commençait à se séparer du programme politique arrêté par le prince de Metternich.

Les événements qui se passèrent en Grèce accentuèrent encore cette séparation et rapprochèrent l'Angleterre de la Russie. A bout de ressources, écrasés par l'attaque combinée des forces turco-égyptiennes, convaincus de l'insuffisance de tous les secours provenant de l'initiative privée, les Grecs résolurent, le 20 juillet 1825, de se placer sous le protectorat de l'Angleterre. M. Canning refusa; mais il donna de nouvelles espérances à la Grèce, en lui conseillant de demander la médiation collective des grandes puissances. De son côté, l'empereur Alexandre, fatigué des obsessions du prince de Metternich, prit la résolution d'agir seul et de contraindre la Porte à l'exécution de ses engagements antérieurs envers la Russie. En ce qui concernait la question grecque, il invita le ministre anglais à en prendre la direction.

Alexandre mourut en décembre 1825, à Taganrog, au milieu de ses troupes, sans avoir pu rattraper le temps perdu. Mais son successeur, l'empereur Nicolas, se montra fermement résolu à poursuivre l'exécution du projet arrêté par son frère la veille de sa mort : agir seul pour forcer la Porte à exécuter les engagements violés et s'entendre avec l'Angleterre pour la solution de la question grecque.

La première partie de ce programme fut accomplie par la convention d'Ackerman, du 25 septembre (7 octobre) 1826. La Porte confirma, comme le demandait l'ultimatum russe du 24 avril (6 mai) de la même année, toutes les clauses du traité de Bucarest et tous les privilèges des Principautés Danubiennes. Elle s'obligea en outre à exécuter ses engagements antérieurs relatifs à la Serbie.

Sa seconde partie fut inaugurée par la signature du protocole de Saint-Pétersbourg, du 4 avril 1826. Les motifs qui faisaient agir les deux puissances sont exposés dans le préambule du traité dans les termes suivants : « Sa Majesté Britannique, ayant été priée par les Grecs d'interposer ses bons offices pour obtenir leur reconciliation avec la Porte Ottomane, ayant en conséquence offert sa médiation à cette puissance et désirant se concerter à ce sujet avec S. M. l'empereur de toutes les Russies ; et d'une autre part, Sa Majesté étant également animée du désir de mettre un terme à la lutte dont la Grèce et l'Archipel sont le théâtre au moyen d'un arrangement conforme aux principes de la religion, de la justice et de l'humanité. » On s'accordait ensuite à faire de la Grèce un État demi-souverain qui serait « une dépendance de l'Empire Ottoman ». Si la Porte n'acceptait pas la médiation proposée par les deux puissances, elles passeraient outre et imposeraient la reconciliation sur les bases indiquées par leur intervention. Les deux parties déclarèrent qu'elles ne poursuivaient aucun but intéressé, et elles décidèrent de communiquer le protocole aux trois autres grandes puissances et de les inviter à y accéder.

L'Autriche refusa son adhésion, et son refus entraina la Prusse qui, à cette époque, s'était faite le satellite de l'Autriche. Le prince de Metternich se montrait fort irrité contre M. Canning, en l'accusant d'avoir « usé de l'empereur Nicolas, comme il n'est pas rare de voir tenter par d'adroits spéculateurs envers les héritiers qui parviennent, jeunes et

inexpérimentés à une grande fortune ». La France, au contraire, entra dans l'alliance, et un traité formel pour la pacification de la Grèce fut signé à Londres, le 6 juillet 1827, entre elle, la Grande-Bretagne et la Russie. L'intervention des trois puissances y est encore motivée par « la nécessité de mettre un terme à la lutte sanglante qui, en livrant les provinces grecques et les îles de l'Archipel à tous les désordres de l'anarchie, apporte chaque jour de nouvelles entraves au commerce des États européens et donne lieu à des pirateries qui, non seulement exposent les sujets des hautes parties contractantes à des pertes considérables, mais exigent en outre des mesures onéreuses de surveillance et de répression ». Les puissances contractantes se disaient dans la nécessité « d'arrêter l'effusion du sang et de prévenir les maux de tout genre que pouvait entraîner la prolongation d'un tel état de choses ». Le traité consignait ensuite les mêmes stipulations que le protocole de Saint-Pétersbourg, en ce qui concerne l'autonomie intérieure de la Grèce et l'offre de médiation. Un article additionnel et secret établissait les représailles pour le cas du refus de la Porte. Elles consistaient dans l'établissement de liens commerciaux avec la Grèce et dans l'emploi de toutes les mesures en leur pouvoir pour empêcher la continuation des hostilités, sans préjudice des mesures ultérieures qu'elles jugeraient bon de prendre.

Le traité fut communiqué à la Porte; mais malgré l'insistance énergique des trois puissances alliées, malgré les conseils amicaux du Gouvernement prussien, la Porte refusa obstinément toute médiation entre elle et ses sujets. Encouragée secrètement par le prince de Metternich, elle activa ses mesures pour étouffer l'insurrection, s'empressant en même temps de réclamer les bons offices de l'Autriche. Après l'événement de Navarin, elle persista encore dans son attitude, partageant la conviction du prince de Metternich, qu'il y avait là un avertissement plutôt pour l'Angleterre que pour

la Turquie. Le prince de Metternich, qui se piquait cependant de tant de perspicacité, ne s'apitoyait plus sur la naïveté de ce jeune homme qui régnait sur la Russie « abusé par les spéculateurs ». « La seule Cour qui se trouve en dehors des embarras, écrivait-il le 6 janvier 1828, sous le poids desquels pourront se trouver écrasés ses deux alliés, est celle de la Russie. Tout, dans la poursuite d'un système faux et réprouvé par la saine raison comme par le bon droit, a tourné, jusqu'à cette heure, en faveur des vues de cette puissance. » Le Gouvernement anglais, tout en consentant au rappel de son ambassadeur à Constantinople, se déclara en effet opposé à de nouvelles représailles contre la Porte. Il ne voulut pas entendre parler d'une occupation des Principautés faite par la Russie au nom des trois alliés. La Russie se décida alors, assurée de la neutralité bienveillante et au besoin du concours amical de la France, à agir seule et pour son propre compte.

Dans sa déclaration de guerre, l'empereur Nicolas protesta de son désintéressement. La Turquie ayant provoqué la guerre, il croyait juste de lui en faire payer les frais. Il voulait en outre assurer au commerce dans la mer Noire et à la navigation dans le Bosphore une liberté désormais inviolable, ainsi que la stricte exécution du traité du 6 juillet.

Au début, la campagne ne fut pas heureuse pour les Russes. Contrairement à toutes les prévisions, les Turcs opposaient une résistance vigoureuse. Le prince de Metternich en profita pour essayer, pendant l'hiver de 1828-29, de former un accord entre les quatre puissances neutres et d'obliger les Russes à faire la paix avec la Porte sur la base du rétablissement du *statu quo*. Son premier soin fut de détacher complètement l'Angleterre de son alliance avec la Russie. Il cherchait à lui ouvrir les yeux sur le but secret de l'empereur Nicolas, qui était de faire la conquête morale de l'Empire Ottoman. « Il (le czar) ne veut pas sa mort, écrivait-il,

lo 31 mai 1828, au prince Esterhazy, mais sa ruine; il n'a point de parcelles à conquérir sur son territoire en Europe ; il lui faudrait le tout ou la majeure partie du tout pour que l'entreprise en valût la peine. » De ce coté-là, le succès était facile, car le prince catéchisait un converti dans la personne du duc de Wellington, devenu premier ministre anglais après la mort de Canning. Mais il en fut bien autrement avec la France. M. de la Ferronnays répondait à toutes les avances qu'il ne ferait point de démarches « ni officieuse ni d'aucune autre nature si elles devaient assumer le caractère d'un conflit entre les quatre puissances ». Les propositions de l'Autriche concernant la réunion d'un Congrès européen pour assurer à l'Empire Ottoman une paix durable « sous une garantie générale » rencontrèrent encore un refus catégorique de la France (1). La Turquie, abandonnée à ses propres forces, fut écrasée pendant la campagne suivante et forcée d'accepter, dans le traité d'Andrinople (14-2 septembre 1829), toutes les conditions que le vainqueur voulut lui imposer.

Les frontières européennes de la Russie restèrent les mêmes, sauf l'annexion du Delta danubien. La navigation du Danube restait libre comme par le passé ; la marine de guerre russe ne pouvait pas pénétrer au delà des embouchures du Pruth. Les dispositions de la convention d'Ackerman, relatives aux Principautés Danubiennes et à la Serbie, ainsi que tous les autres traités antérieurs qui donnaient le droit à la Russie de s'intéresser au sort des sujets chrétiens de la Porte, furent confirmées. La Sublime Porte donna son adhésion au traité de Londres du 6 juillet 1827, ainsi qu'au protocole du 22 mars 1829, et s'obligea à nommer un pléni-

(1) Ce n'est pas lors de la guerre de Crimée que la Russie avait essuyé pour la première fois l'ingratitude autrichienne et qu'elle s'en était plainte. Une dépêche confidentielle du comte Pozzo di Borgo à M. de Nesselrode, du 28 novembre 1828 (Martens, N. S., III, p. 344), est pleins d'amères récriminations à ce sujet. Elle avait dû servir comme un avertissement.

potentiaire aussitôt après l'échange des ratifications, pour s'entendre avec les trois puissances alliées sur sa mise en exécution (Art. 10). La Russie avait fidèlement tenu sa promesse de ne pas faire de conquêtes, mais elle « achevait de tracer la ligne de son blocus protectoral autour du squelette de l'Empire Ottoman ».

Sur ces entrefaites, les Grecs avaient placé le comte Jean de Capo d'Istria à la tête du Gouvernement. Le Gouvernement français proposa, à sa demande, le 9 juin 1828, à la Conférence de Londres réunissant les représentants des trois Cours alliées, l'envoi d'un corps de ses troupes en Morée pour en faire sortir les Égyptiens. La proposition fut acceptée, non sans hésitation de la part de l'Angleterre. Cette puissance fit même limiter l'action de l'armée française à la Morée et aux Cyclades. Le protocole du 19 juillet, qui autorisait l'expédition au nom des trois alliés, avait ainsi l'air de préjuger la question des frontières du nouvel État. Telle était en effet l'intention de l'Angleterre : mais la France et la Russie refusèrent énergiquement tout arrangement qui laissât Athènes sous la domination turque. Le protocole du 22 mars 1829 fixa la frontière de la Grèce au Nord par la ligne allant du golfe de Volo à celui d'Arta. Ce même protocole la plaçait sous la souveraineté de la Porte avec une situation analogue à celle de la Serbie et des Principautés. Il stipulait encore que la Grèce aurait la forme monarchique de Gouvernement avec l'autorité princière héréditaire. Le premier choix fait par la nation grecque devait obtenir l'assentiment de la Porte et des trois puissances protectrices; il ne pouvait tomber sur aucun prince appartenant à la famille régnante de l'un des trois États signataires du traité du 6 juillet. Chaque prince, en montant sur le trône, devait recevoir l'investiture du sultan. La Turquie refusa cette proposition tant que les armées russes ne campèrent pas sous les murs de Constantinople. L'art. 10 du traité d'Andrinople contenait l'accepta-

tion pure et simple et du traité du 6 juillet et du protocole du 22 mars.

Le 3 février 1830, la Conférence de Londres, après avoir entendu la déclaration du plénipotentiaire russe « que l'art. 10 du traité d'Andrinople n'invalidait pas les droits des alliés de l'empereur, n'entravait pas les délibérations des ministres réunis à la Conférence et ne mettait aucun obstacle aux arrangements que les trois Cours jugeraient d'un commun accord être les plus utiles et les mieux adaptés aux circonstances », apporta de grandes modifications aux résolutions antérieures. Elle décida que la Grèce formerait un État indépendant, mais en revanche le tracé des frontières fut modifié au profit de la Turquie. Le Gouvernement grec serait monarchique et héréditaire par ordre de primogéniture; le premier choix, comme il avait été déjà décidé antérieurement, ne pouvait tomber sur aucun membre des familles régnantes dans les États signataires du traité du 6 juillet. On réservait en outre à chacune des trois Cours la faculté de garantir par acte séparé l'ensemble de ces arrangements, et on convenait que les troupes des trois puissances contractantes ne pourraient entrer sur le territoire du nouvel État grec, sans l'assentiment des deux autres signataires du traité.

La couronne fut offerte au prince Léopold de Saxe-Cobourg qui déclina l'offre après que la Conférence eût refusé ses conditions concernant les limites de la Grèce et la garantie pour son existence indépendante. La Grèce tomba ensuite dans une véritable anarchie. La guerre civile ensanglanta le pays à peine débarrassé du joug étranger, et le comte Capo d'Istria, président de son gouvernement, fut assassiné le 9 octobre à Nauplie. La Conférence reconnut son frère, comte Augustin Capo d'Istria, président de la Grèce, mais l'opposition libérale forma un autre Gouvernements, et les deux Gouvernements convoquèrent chacun son congrès. En présence de cette situation, la Conférence se

décida à procéder à un nouveau choix, qui s'arrêta, le 13 février 1832, sur le prince Othon, second fils du roi de Bavière. Ce choix fut confirmé par le traité passé, le 7 mai de la même année, entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie d'une part, la Bavière de l'autre.

« Les Cours de France, de la Grande-Bretagne et de Russie, dit le préambule, *exerçant le pouvoir qui leur a été déféré par la nation grecque de choisir un souverain pour la Grèce*, érigée en État indépendant,.... ont résolu d'offrir la couronne du nouvel État grec au prince Frédéric-Othon de Bavière, fils puîné de S. M. le roi de Bavière. » L'art. 1er répète que les trois Cours, « *dûment autorisées à cet acte par la nation grecque, offrent* la souveraineté héréditaire de la Grèce au prince Frédéric-Othon de Bavière. » Les trois Cours promettent de s'employer pour faire reconnaître le roi Othon par tous les autres États (Art. 7). Elles annonceront à la nation grecque par une déclaration commune le choix qu'elles ont fait (Art 17). L'art. 4 stipule que « la Grèce, sous la souveraineté du prince Othon de Bavière et la garantie des trois Cours, formera un État monarchique, indépendant, ainsi que le porte le protocole signé entre lesdites Cours le 3 février 1830, et accepté tant par la Grèce que par la Porte Ottomane ».

Cet art. 4 accorde en termes clairs, à la Grèce, la garantie des trois puissances pour son indépendance, ainsi que pour la forme de son Gouvernement qui doit être monarchique et héréditaire. Il faudrait forcer singulièrement le sens de cet article pour étendre la garantie des trois puissances à la dynastie bavaroise. Mais vu qu'il y aurait, dans une garantie pareille, une atteinte à la souveraineté d'un État indépendant, l'équivoque seul serait pour nous une raison suffisante de ne pas donner à l'art. 4 cette étendue. Cet équivoque, ce doute, n'existe pourtant plus si on rapproche de l'art. 4 le préambule et l'art. 1er du même traité. Il en resulte on ne peut plus clairement que les puissances, loin de vouloir imposer

au peuple grec une restriction permanente à l'exercice de sa souveraineté, s'attachaient au contraire à bien faire ressortir leur qualité de mandataires du peuple grec dans l'élection qu'elles venaient d'accomplir.

Lorsqu'après la révolution de 1862, le roi Othon se vit obligé de quitter la Grèce, la nation grecque, entendant exercer directement ses droits souverains, déclara vouloir procéder par un plébiscite à l'élection de son nouveau souverain. Les puisssances garantes lui reconnurent ce droit sans aucune difficulté. « Le royaume de Grèce, écrivait le comte Russell, ayant été reconnu par les transactions de 1832 comme un État indépendant, le peuple grec a le droit d'user des droits de son indépendance nationale, et dont l'histoire européenne offre plusieurs exemples, à savoir : de changer de dynastie par des motifs valables et suffisants. » M. Drouyn de Lhuys constatait de son côté qu'en 1832 « les trois Cours étaient chargées par une délégation formelle de disposer elles-mêmes de la couronne grecque », et qu'en 1862 « les Grecs faisaient directement l'usage de leur souveraineté ».

La Conférence des trois puissances protectrices réunie à Londres exprima, il est vrai, ses regrets de ce que « l'ordre de choses établi en 1832 n'était point parvenu à se consolider en Grèce sous la dynastie que la convention du 7 mai a appelée au trône en vertu du pouvoir déféré alors par la nation grecque aux Cours de France, de la Grande-Bretagne et de Russie ». Mais elle reconnut à son tour, le 16 mai 1863, que le mandat des puissances se trouvait « actuellement éteint ». Le 26 juin, la Conférence déclara que, « en ce qui regardait la garantie de l'existence politique du royaume de Grèce, les trois puissances protectrices maintenaient simplement les termes dans lesquels elle était énoncée à l'art. 4 de la convention du 7 mai 1832. »

La seule question agitée sérieusement fut celle de l'interdiction aux membres des familles régnantes des trois puis-

sances garantes d'occuper le trône de Grèce. Cette question fut soulevée par suite de la candidature du duc de Leuchtenberg, le petit-fils de l'empereur Nicolas et d'Eugène de Beauharnais. L'Angleterre lui opposa, pour la faire échouer, celle du duc d'Édimbourg, le second fils de la reine Victoria, en y attachant comme récompense la cession des îles Ioniennes. Le différend se termina par la nouvelle reconnaissance du protocole du 3 février 1830. Le 13 février 1863, l'assemblée nationale constituante de la Grèce proclama à l'unanimité la déchéance de la dynastie bavaroise et, le 1er avril, elle choisit pour roi le second fils du prince héréditaire de Danemarck, qui prit le nom de Georges Ier, roi des Grecs. Le prince posa comme condition de son acceptation la cession des îles Ioniennes à la Grèce, se conformant aux vœux exprimés par l'assemblée le jour même de son élection.

Le traité du 13 juillet 1863 entre le Danemarck et les trois puissances protectrices de la Grèce confirma ce choix, et son art. 3 renouvela la garantie dans les termes identiques à ceux de l'art. 4 du traité de 1832. « La Grèce, sous la souveraineté du prince Guillaume de Danemarck et la garantie des trois Cours, formera un État monarchique, indépendant, constitutionnel. » Tout ce qu'on y trouve de nouveau, c'est que la forme constitutionnelle du Gouvernement monarchique est embrassée par la clause de garantie. Les puissances protectrices, renseignées par l'expérience du passé, donnaient ainsi un avertissement au nouveau roi des Grecs.

Les îles Ioniennes appartenaient, à la fin du XVIIIe siècle, à la république de Venise et passèrent avec elle sous la domination française. Les Français en ayant été expulsés par les escadres alliées, un traité fut passé à Constantinople, le 21 mars 1800, entre la Russie et la Turquie, érigeant les sept îles unies en une république sous la suzeraineté de la Sublime Porte. La Russie s'engagea à garantir l'intégrité et la constitution de la république. Les îles devaient jouir des

mêmes libertés que celles laissées à la petite république de Raguse. Leurs devoirs envers la puissance suzeraine étaient réduits au payement d'un tribut de 75.000 piastres par trois ans.

En 1815, l'Autriche demanda à étendre son protectorat sur les îles Ioniennes, donnant pour prétexte que cela importait à la sécurité de ses provinces vénitiennes. L'empereur Alexandre, sous l'inspiration du comte Capo d'Istria, Corfiote d'origine, préféra les confier au protectorat de l'Angleterre. Ce protectorat fut consacré par le traité du 5 novembre 1815.

A partir de la résurrection politique de la nation grecque, les habitants des îles ne cessèrent pas de manifester leur désir d'être réunis à la patrie commune; l'histoire des îles n'était plus qu'une protestation ininterrompue contre le protectorat britannique. L'Angleterre finit par se décider à les abandonner à la Grèce, après avoir écarté, au prix de cette cession, la candidature du duc de Leuchtenberg qui lui était d'autant plus désagréable qu'elle présentait la personnification de la politique commune russo-française en Orient. Lord Russel adressa, le 10 juin 1863, une dépêche circulaire aux ambassadeurs de la reine près les Cours d'Autriche, de France, de Prusse et de Russie. Le protectorat anglais sur les îles était assimilé à un fidéicommis confié à l'Angleterre, qu'elle s'empressait maintenant de rendre à l'héritier légitime le royaume de Grèce. Le traité du 13 juillet, entre le Danemarck et les puissances protectrices de la Grèce, contenait dans son art. 4 la promesse que les frontières de la Grèce seraient élargies par l'annexion des îles Ioniennes, « dès que cette annexion aurait été reconnue conforme aux vœux du Parlement ionien et aurait reçu l'adhésion des puissances signataires du traité du 5 novembre. » Le consentement de ces puissances fut obtenu le 1er août, et le traité de cession fut signé entre les cinq grandes puissances le 14 no-

vembre 1863. La Grande-Bretagne y renonce à son protectorat sur les îles et les quatre autres puissances acceptent cette renonciation sous les conditions suivantes : neutralisation perpétuelle des îles ; interdiction à toute force armée, navale ou militaire, de stationner sur leur territoire ou dans leurs eaux; destruction des fortifications construites dans l'île de Corfou et dans ses dépendances immédiates avant la retraite des troupes d'occupation de la Grande-Bretagne. Cette neutralisation, imposée sur les insistances de l'Autriche, mécontenta vivement les Grecs et surtout les habitants des îles Ioniennes. Ceux-ci rappelèrent dans leurs protestations que les fortifications avaient existé avant l'établissement du protectorat anglais, et que la Grande-Bretagne avait exigé du Parlement ionien, à plusieurs reprises, de l'argent pour les entretenir et les améliorer. Les stipulations furent néanmoins maintenues, mais l'Angleterre perdit tout le prestige qu'elle avait gagné en Grèce par la cessiondes îles.

Retournons maintenant à la Turquie que nous avons laissée après l'avoir vue subir les conditions imposées par les vainqueurs dans le traité d'Andrinople. Comme le prince de Metternich l'avait prévu, c'était, pour la Russie, la conquête morale de l'Empire Ottoman, l'inauguration de son influence prépondérante et exclusive à Constantinople. Le comte de Nesselrode exagérait peut-être lorsqu'il écrivait, le 12 février 1830, au grand-duc Constantin, qu'il ne tenait qu'aux armées russes de marcher sur Constantinople et de renverser l'empire turc. Mais il précisait bien la pensée dominante de la politique russe à cette époque en ajoutant que, « dans l'opinion de l'empereur, cette monarchie, réduite à n'exister que sous la protection de la Russie et à n'écouter désormais que ses désirs, convenait mieux à nos intérêts politiques et commerciaux que toute combinaison nouvelle qui nous aurait forcé soit à étendre nos domaines par des conquêtes, soit à

substituer à l'Empire Ottoman des États qui n'auraient pas tardé à rivaliser avec nous de puissance, de civilisation, d'industrie et de richesse (1) ».

L'occasion se présenta bientôt pour la Russie de mettre à l'épreuve la solidité des avantages obtenus par le traité d'Andrinople et d'accentuer encore sa prépondérance à Constantinople. Aussitôt après la signature du traité d'Andrinople, Méhémet-Ali demanda au sultan de le récompenser pour son dévouement et ses sacrifices lors de la répression de l'insurrection grecque. Ses yeux se fixèrent sur la Syrie, et toutes les démarches pacifiques étant restées inutiles, il résolut de la prendre par la force. En 1832 éclatait le conflit, et dès le milieu de la même année le sultan fut réduit à implorer le secours étranger contre son vassal. Il s'adressa à la fois à la Russie, la France, l'Angleterre et l'Autriche. La Russie seule répondit à l'appel du sultan. Mais à la nouvelle du débarquement des troupes russes sur les côtes asiatiques du Bosphore, l'Europe finit par se réveiller. La médiation française, qui aboutit à l'arrangement du 5 mai 1833 entre le pacha et le sultan, rendait le secours russe inutile. Avant le retrait de ses troupes, le 8 juillet 1833, la Russie signa avec la Porte le fameux traité d'Unkiar-Skelessi, considéré, non sans raison, comme « l'instrument le plus tranchant que la diplomatie ait jamais inventé pour permettre à un Gouvernement une domination suprême sur les destinées d'un autre État ». Le traité stipule l'alliance défensive entre les deux puissances contractantes. Leurs Majestés promettent « de s'entendre sans réserve sur tous les objets qui concernent leur tranquillité et leur sûreté respectives et de se prêter mutuellement à cet effet des secours matériels et l'assistance la plus efficace ». Dans un article secret et additionnel, la Russie, « voulant épargner à la Sublime Porte la charge et les em-

(1) *Documents relatifs à la Russie*, Paris, 1854.

barras qui résulteraient pour elle de la prestation d'un secours matériel, ne demandera pas ce secours si les circonstances mettaient la Sublime Porte dans l'obligation de la fournir. La Sublime Porte, à la place du secours qu'elle doit prêter au besoin, d'après le principe de réciprocité du traité patent, devra borner son action en faveur de la Cour impériale de Russie à fermer les détroits des Dardanelles, c'est-à-dire à ne permettre à aucun bâtiment de guerre étranger d'y entrer sous aucun prétexte quelconque. » Le « Sublime Portier des Dardanelles » devenait ainsi portier au service de la Russie.

Le traité souleva des protestations énergiques en Europe et surtout en Angleterre et en France. Le chargé d'affaires français à Saint-Pétersbourg déclara au comte de Nesselrode que son Gouvernement considérait ce traité comme assignant aux relations mutuelles de l'Empire Ottoman et de la Russie un caractère nouveau, contre lequel les puissances avaient le droit de se prononcer. La France, ajoutait-il, agirait comme si ce traité n'existait pas s'il devait amener une intervention armée de la Russie dans les affaires intérieures de la Turquie. La guerre paraissait imminente et elle ne fut évitée que grâce à l'intervention pacifique du prince de Metternich, qui se porta fort que le droit d'intervention accordée par ce traité à la Russie resterait lettre morte. La France et l'Angleterre échangèrent dès ce moment leurs vues sur la nécessité du maintien de l'indépendance et de l'intégrité de l'Empire Ottoman.

La guerre éclata de nouveau, en 1839, entre le suzerain et le vassal, par suite des nouvelles exigences du pacha d'Égypte qui demandait maintenant la concession de la Syrie à titre héréditaire. L'armée turque fut encore battue, et encore cette fois-ci les Égyptiens furent arrêtés par les puissances. Le nouveau sultan, Abdul-Medjid, se résigna à donner satisfaction aux exigences de son vassal lorsque, le 28 juillet, les

ambassadeurs des grandes puissances à Constantinople lui remirent une note collective déclarant que les questions concernant l'intégrité de l'Empire Ottoman étaient des questions européennes. Ils invitèrent le sultan à ne rien conclure sans le concours des puissances. C'est dans cette occasion que l'Europe proclama solennellement l'incapacité du Gouvernement turc, et le plaça, en conséquence, sous la curatelle collective des puissances. Mais déjà dans ce premier essai les curateurs manifestèrent une telle divergence de vues que toutes les propositions faites pour combiner une action commune furent successivement écartées. La France, qui soutenait les prétentions de Méhémet-Ali, se trouva finalement isolée, et lord Palmerston prit le parti énergique de traiter avec les trois autres grandes puissances en dehors d'elle. Le 15 juillet 1840, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie signèrent avec le sultan le traité de la quadruple alliance dirigée contre le protégé de la France. Comptant trop sur l'appui de cette dernière, Méhèmet-Ali repoussa les propositions des alliés, mais la flotte et surtout l'or anglais eurent bien vite raison de sa résistance. La France de son côté se dépêcha de sortir de son isolement et de rentrer dans le concert européen, en signant la Convention des Détroits, du 13 juillet 1841. La Convention stipulait la fermeture des Détroits du Bosphore et des Dardanelles aux bâtiments de guerre de toutes les puissances et annulait ainsi implicitement le traité d'Unkiar-Skelessi, qui en faisait l'exception pour la Russie. M. Guizot proposa en même temps de donner à l'intégrité et à l'indépendance de l'Empire Ottoman la garantie européenne, mais la Russie repoussa énergiquement cette proposition et lord Palmerston prêta l'appui à son opposition, en faisant ressortir que cette mesure aurait toutes les apparences de la défiance contre la Russie, et que la conduite de cette puissance pendant les derniers événements ne justifiait aucunement

cette défiance. La Russie était encore nécessaire à l'Angleterre pour la soutenir contre toute nouvelle tentative de fondation d'un empire arabe sous la protection française. C'est la France qui menaçait en ce moment la prépondérance anglaise dans la Méditerranée. Il fallait donc la maintenir moralement et matériellement à distance de l'Égypte avant de songer à ériger des barrières entre la Russie et Constantinople. Le spectre de Bonaparte au pied des Pyramides s'était dressé pour rétablir l'entente anglo-russe des premières années de notre siècle, et la Russie pouvait continuer à garder pour quelques années encore la situation acquise en 1829.

Mais les intérêts anglais dans l'Empire Ottoman, dans la mer Noire et dans la Méditerranée, étaient trop opposés à ceux de la Russie pour que l'accord établi entre l'Angleterre et la Russie pût avoir quelque solidité. C'était une rencontre de hasard après laquelle chacune d'elles continuait à poursuivre son chemin. Et les deux chemins les entrainaient dans deux directions diamétralement opposées. La diplomatie russe, si avisée en d'autres circonstances, persistait avec un certain entêtement à se faire des illusions étranges sur ce point. Dès l'année 1844, elle ne se lassait pas de faire des ouvertures à l'Angleterre pour arrêter une action commune en vue des complications qui pourraient survenir en Orient. Elle désirait même s'entendre avec l'Angleterre pour la solution de la question orientale si les événements démontraient l'impossibilité de l'existence de l'Empire Ottoman, sans vouloir comprendre combien cette entente était impossible. L'empereur de Russie ne parlait que de la mort éventuelle et de la succession de « l'homme malade » ; le Gouvernement anglais n'acceptait la discussion que sur sa conservation et sur l'amélioration de sa santé en écartant de son traitement tout moyen chirurgical.

La question orientale n'était pas l'unique objet de dis-

corde entre la Russie et l'Angleterre. Lors de la grande crise européenne de 1848, l'action libérale et révolutionnaire de la France et de l'Angleterre s'était rencontrée partout avec l'action légitimiste et restauratrice de l'empereur Nicolas. En Autriche, en Allemagne et dans les Principautés Danubiennes, le czar remporta finalement la victoire, et l'influence prédominante qui en résulta pour la Russie dans le concert européen fut la première cause des complications qui allaient survenir. Pour empêcher l'effacement complet de l'étoile britannique, lord Palmerston, dans son impuissante colère contre la Russie, ne manquait aucune occasion de manifester, au détriment de quelque intérêt russe, la force de la flotte anglaise. Il forçait les Dardanelles pour intimider la Turquie au mépris des engagements pris en 1841; il employait la violence contre la marine grecque au mépris de la justice et du Droit international. Heureusement pour lui et pour son pays. les événements qui allaient survenir en France le dispensèrent de continuer ce jeu peu digne de l'Angleterre.

Une des principales causes de l'avènement du second Empire était l'exploitation habile du ressentiment français contre les traités de 1815 et contre la position effacée où ils avaient placé la France après une période d'incomparable gloire militaire. Ce Gouvernement était, par la nature des choses, une force disponible prête à s'allier à toute entreprise contre l'ordre international légué par le Congrès de Vienne. L'empereur Nicolas et ses ministres ne comprirent pas que le successeur de Bonaparte était obligé de jouer un rôle actif dans la politique internationale. Ne pouvant rien faire sans la Russie du côté du Rhin et de l'Escaut, et rencontrant dans toutes ses avances l'opposition implacable du czar, le Gouvernement français épousa toutes les querelles contre la Russie. Le terrain pour une lutte se trouvait préparée en Orient, où l'insignifiante question des Lieux Saints put être transformée en une formidable crise européenne.

Lorsque cette question fut agitée, en 1851, Louis Napoléon s'en saisit avec empressement, mais sans autre intention que de gagner le clergé catholique en vue du coup d'État qu'il méditait. Plus tard il y vit une occasion pour faire briller aux yeux des Français la reprise du grand rôle historique de la France en Orient, et pour y chercher des complications destinées autant à rétablir la prépondérance française en Europe qu'à consolider sa dynastie par la gloire militaire.

Le Gouvernement russe suivait attentivement l'intervention française au profit des chrétiens catholiques. L'empressement mis par le Gouvernement ottoman à donner satisfaction aux réclamations françaises était pour lui un nouveau symptôme inquiétant du désir manifesté par les hommes d'État turcs de se débarrasser de la tutelle russe. A Constantinople, on comprenait, en effet, beaucoup mieux qu'à Saint-Pétersbourg toute la portée de l'avènement de Louis-Napoléon, et on cherchait à en tirer parti en engageant l'honneur français et le prestige de la nouvelle dynastie en faveur de la Turquie. L'empereur Nicolas continuait toujours à combler de ses prévenances l'ambassadeur britannique, sir Hamilton Seymour, et, comme s'il avait juré de faire le jeu de la Turquie, il fit quelques vains efforts pour reconstituer contre la France la coalition européenne.

Pour rétablir l'influence prépondérante de la Russie à Constantinople avec un éclat qui aurait effacé et le dernier succès de la diplomatie française et le succès obtenu par la mission autrichienne du comte de Leiningen en faveur du Monténégro, le czar envoya, en février 1853, le prince Menschikow à Constantinople comme son ambassadeur extraordinaire. Les instructions du prince, communiquées aux puissances, consistaient à demander la satisfaction dans la question des Lieux Saints avec le rétablissement intégral des chrétiens grecs dans leurs possessions et privilèges.

Mais les parties secrètes de ses instructions, — et c'était là l'objet principal de sa mission,— consistaient à demander des garanties pour l'avenir et surtout le renouvellement de l'alliance défensive contractée par le traité d'Unkiar-Skelessi. La question se trouvait maintenant nettement posée : la Russie luttait pour son influence en Orient et elle dirigeait ses premières attaques contre la France en nourrissant la folle espérance de renouer contre elle la quatruple alliance de 1840, sans considérer que l'Égypte n'était pas cette fois-ci en question.

Le prince Menschikow arriva à Constantinople le 28 février, et le 8 mars il fut reçu en audience particulière par le sultan. Les procédés d'intimidation qu'il employa réussirent non seulement à donner pleine satisfaction aux exigences russes en faveur des chrétiens grecs dans les Lieux Saints, mais aussi à faire éloigner du ministère des affaires étrangères Fuad-Effendi, particulièrement désagréable à la Russie. Cependant le projet d'alliance ainsi que l'engagement pour les garanties de l'avenir rencontrèrent une opposition énergique chez tous les ministres turcs qui se succédèrent au pouvoir. La Porte ne cessait de déclarer qu'elle avait la ferme intention de respecter scrupuleusement les immunités et les privilèges accordés aux différents cultes, mais elle refusa obstinément de prendre en ce sens un engagement quelconque envers la Russie. Elle repoussa successivement tous les projets du prince Menschikow. Celui-ci exigeait tout d'abord un traité, ensuite un sened (convention simple), et à la fin la communication officielle au Gouveruement russe d'une note dont il présentait la rédaction. Le 21 mai, le prince quitta Constantinople en déclarant que tout acte contre les droits des sujets chrétiens grecs serait considéré par la Russie comme un acte d'hostilité. Les relations diplomatiques furent rompues entre la Russie et la Turquie.

La note proposée par le prince Menschikow portait

dans son préambule : « La Sublime Porte se fait un devoir empressé de notifier par la présente, à son Altesse l'ambassadeur, la décision impériale émanée à ce sujet par un iradé suprême..... Sa Majesté le sultan voulant donner à son auguste allié et ami l'empereur de Russie un nouveau témoignage de son amitié la plus sincère et de son désir intime de consolider les anciennes relations de bon voisinage et de parfaite entente qui existent entre les deux États; plaçant en même temps une entière confiance dans les intentions constamment bienveillantes de Sa Majesté Impériale pour le maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'Empire Ottoman, a daigné apprécier et prendre en sérieuse considération les représentations franches et cordiales dont l'ambassadeur de Russie s'est rendu l'organe en faveur du culte orthodoxe d'Orient professé par son auguste allié ainsi que par la majorité de leurs sujets respectifs. Le soussigné a reçu en conséquence l'ordre de donner par la présente note l'assurance la plus solennelle au Gouvernement impérial de Russie, que représente, auprès de Sa Majesté le sultan, son Altesse le prince Menschikow, sur la sollicitude invariable et les sentiments généreux et tolérants qui animent Sa Majesté le sultan pour la sécurité et la prospérité, dans ses États, du clergé, des églises et des établissements religieux du culte chrétien. »

Le comte de Nesselrode invita encore une fois la Sublime Porte, par une lettre adressée au grand vizir, après le départ du prince Menschikow, à accepter « sans variante » le projet russe de note de communication, donnant un dernier délai de huit jours et annonçant, pour le cas de refus, l'occupation des Principautés par les troupes russes, « non pas pour faire la guerre, mais pour avoir des garanties matérielles ». Cette menace ne changea point l'attitude prise par la Porte, qui avait en ce moment de trop bons défenseurs pour acquiescer aux demandes de son adversaire.

Dès le début de a crise, la France s'était mise résolûment de son côté. Elle avait parlé trop haut en faveur de l'indépendance ottomane pour pouvoir battre en retraite sans compromettre son prestige. Le secret de la mission Menschikow ayant transpiré, elle envoya immédiatement sa flotte de Toulon à Salamine, et lorsque la Russie menaça d'occuper les Principautés, la flotte française vint mouiller dans la baie de Besika, à l'entrée des Dardanelles. L'Angleterre finit par s'alarmer à son tour et, sous l'impulsion combinée de lord Palmerston et de lord Strattford-Redcliffe (son ambassadeur à Constantinople), elle entra dans la lice en envoyant, elle aussi, sa flotte de la Méditerranée dans la baie de Besika.

Se faisant toujours illusion sur la solidité de l'alliance anglo-française, la Russie ne recula pas devant cet avertissement. La circulaire du comte de Nesselrode, du 11 juin (30 mai) 1853, informa les puissances du passage du Pruth par les troupes russes. Quoique toutes les puissances considéraient l'occupation des Principautés comme une violation des traités et comme une atteinte à l'équilibre européen, aucune d'elles ne protesta officiellement.

La circulaire russe du 11 juin faisait l'historique complet du dernier différend. Elle justifiait la conduite et les réclamations du Gouvernement du czar en repoussant les accusations au sujet de son intention de supprimer l'indépendance de l'Empire Ottoman. Elle faisait remarquer que la garantie par traité des intérêts d'une communion « était usuelle de tout temps », en citant l'exemple de la garantie stipulée à l'époque de la Réforme en faveur des sujets protestants des États qui composaient l'Empire Germanique. Il observait encore que la Russie ne demandait à cette occasion aucune nouvelle concession. « Le traité de Kaïnardji, disait-il, par lequel la Porte s'engage à protéger constamment dans ses États la religion chrétienne et ses églises, implique pour

nous suffisamment un droit de surveillance et de remontrance. Ce droit se trouve établi derechef, et plus clairement encore spécifié dans le traité d'Andrinople, qui a confirmé toutes nos transactions antérieures. » Et le traité de Kaïnardji stipulait en effet, dans son art. 7, que « la Sublime Porte promettait de protéger constamment la religion chrétienne et ses églises ». Il en résultait clairement pour la Russie le droit de surveiller la manière dont la Porte gouvernait ses sujets chrétiens. Les puissances occidentales, en le contestant, faisaient tout simplement abstraction de ce premier alinéa de l'art. 7 pour ne reconnaître que les autres droits spécifiés dans l'alinéa suivant du même article, se rapportant à la construction d'une église à Constantinople. Les puissances occidentales reconnurent plus tard elles-mêmes le mal-fondé de leur opinion en réclamant énergiquement la renonciation de la Russie à ce droit qu'elles avaient déclaré inexistant. Elles en firent un des quatre points essentiels pour la conclusion de la paix (1).

Du reste, la Russie n'était pas la seule puissance qui avait assumé la charge généreuse de protéger les sujets chrétiens de la Porte contre une oppression barbare et qui s'était fait concéder par le sultan, de gré ou de force, le droit d'intervenir en leur faveur. La France avait été la première puissance qui avait obtenu amicalement l'exercice de la protection des sujets turcs professant la religion catholique. La preuve qu'elle n'entendait point que ce droit fût limité aux sujets français habitant la Turquie se trouve dans le protocole n° 3, du 3 février 1830, de la Conférence de Londres. La France y renonce en ces termes à l'exercice de ce droit sur le territoire du nouvel État grec : « Le plénipoten-

(1) Lord J. Russell écrivait, le 25 août 1849, à sir Henri Bulwer, ambassadeur britannique à Constantinople : « En fait, depuis le traité de Koutchouk-Kaïnardji, les chrétiens orthodoxes ont été aussi bien les sujets du czar que ceux du sultan. »

tiaire de France présente que depuis plusieurs siècles la France est en possession d'exercer, *en faveur des catholiques soumis au sultan*, un patronage spécial que Sa Majesté Très-Chrétienne croit devoir déposer aujourd'hui entre les mains du futur souverain de la Grèce, quant à ce qui concerne les provinces qui doivent composer le nouvel État. » Sa Majesté Très-Chrétienne met comme condition à cette renonciation que les catholiques, dans l'organisation qui va être donnée à la Grèce, trouvent des garanties « capables de suppléer à l'action que la France a exercée jusqu'à ce jour en leur faveur ». Les plénipotentiaires de la Russie et de la Grande-Bretagne s'empressèrent de reconnaître la justice de cette demande française sans faire la moindre observation au sujet des raisons sur lesquelles elle était fondée, ce qui impliquait la reconnaissance à la France dans les autres provinces de l'Empire Ottoman du même droit auquel elle renonçait en Grèce. L'Angleterre elle aussi prescrivait à ses agents de la Turquie d'accorder la protection la plus large aux sujets protestants du sultan. Les trois puissances représentant les trois rites chrétiens affichaient chacune son droit et sa volonté de protéger les sujets de la Porte qui professaient leur rite respectif. Elles proclamaient toutes les trois leur droit d'intervention dans les relations entre le Gouvernement ottoman et ses sujets. La différence consistait seulement dans le fait que la clientèle de la Russie se chiffrait par des millions, tandis que les catholiques et les protestants étaient des exceptions parmi les sujets ottomans.

Le Gouvernement autrichien proposa ses bons offices à Saint-Pétersbourg et à Constantinople et ils furent acceptés des deux côtés. La France, la Grande-Bretagne et la Prusse accédèrent à l'initiative de l'Autriche et donnèrent l'ordre à leurs ambassadeurs à Vienne de s'associer au Gouvernement autrichien et de rédiger en commun un projet de note à

communiquer par la Porte à la Russie, de façon à préserver la dignité de la première et à donner satisfaction à la seconde. Le projet présenté par les plénipotentiaires français fut accepté par la Conférence et déclaré satisfaisant par la Russie. Mais en même temps un autre projet fut rédigé par le Gouvernement turc avec l'assistance des ambassadeurs des puissances à Constantinople. La Porte refusa la note de Vienne, la trouvant trop vague et susceptible d'interprétations diverses. La Conférence, reconnaissant le bien-fondé de son refus, accepta les modifications qu'elle lui présentait. Cette nouvelle note ne fut pas jugée suffisante par la Russie. La Porte somma alors les Russes d'évacuer les Principautés en déclarant qu'elle considérerait le refus ou le silence comme un cas de guerre. Son manifeste de guerre fut publié le 4 octobre 1853.

Dès que les hostilités éclatèrent, les flottes anglaise et française, stationnées à Besika, passèrent les Dardanelles. Elles jugèrent cependant inutile de pénétrer dans la mer Noire devant les déclarations réitérées du Gouvernement russe que ses armées se tiendraient sur la défensive. A la nouvelle de la destruction de la flotte turque à Sinope, les escadres alliées franchirent le Bosphore. Les autorités russes furent informées que les deux escadres étaient résolues à prévenir la répétition de faits pareils. Tout bâtiment de guerre russe rencontré en mer serait invité et contraint, au besoin, de rentrer à Sébastopol ou dans le port le plus voisin. L'agression tentée contre le territoire et le pavillon ottomans serait repoussée par la force. Le comte de Nesselrode protesta contre le passage des flottes par les Détroits en invoquant le traité de 1841. Il repoussa la qualification d'agression gratuite que les puissances attribuaient à l'événement de Sinope, qui n'était qu'un acte purement défensif contre les menées du Gouvernement turc dans les provinces circassiennes. Sans exiger la sortie des flottes alliées de la

mer Noire, il se bornait à demander une entière impartialité de leur part, pour le pavillon et le territoire russes et ottomans. Le refus des puissances occidentales de satisfaire à cette demande juste et modérée fut suivi de la rupture des relations diplomatiques entre elles et la Russie, d'un échange des lettres autographes entre les empereurs Napoléon et Nicolas, et de la signature d'un traité d'alliance entre la France, l'Angleterre et la Turquie (12 mars 1854). L'Angleterre et la France signèrent ensuite une convention explicative (10 avril 1854) en vue de la guerre qui allait être déclarée après un ultimatum posé à la Russie pour l'évacuation des Principautés et le refus de cette puissance d'y satisfaire.

La Conférence de Vienne, qui s'était réunie de nouveau le 5 décembre 1853, ne fut pas en état de prévenir ce résultat. La Russie et la Turquie ne purent, cette fois-ci non plus, tomber d'accord avec la rédaction de la note que la Sublime Porte devait communiquer à l'empereur Nicolas. En présence de la guerre déclarée par la France et l'Angleterre à la Russie, la Conférence interrompit ses séances, le 9 avril 1854, en faisant la déclaration suivante au nom des Gouvernements qu'elle représentait : « Les puissances restent unies dans le double but de maintenir l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman dont le fait de l'évacuation des Principautés Danubiennes est et restera une des conditions essentielles, et de consolider dans un intérêt si conforme aux sentiments du sultan, et par tous les moyens compatibles avec son indépendance et sa souveraineté, les droits civils et religieux des chrétiens, sujets de la Porte. L'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman est et demeure la condition *sine qua non* de toute transaction destinée à rétablir la paix entre les puissances belligérantes, et les Gouvernements représentés par les soussignés s'engagent à rechercher en commun les garanties les plus propres à atta-

cher l'existence de cet empire à l'équilibre général de l'Europe, comme ils se déclarent prêts à délibérer et à s'entendre sur l'emploi des moyens les plus convenables pour atteindre l'objet de leur concert. »

Dès que le conflit entre les Russes et les puissances occidentales commença à s'aiguiser, les deux parties entamèrent les pourparlers avec la Confédération germanique et avec l'Autriche en particulier. L'empereur Nicolas paraissait être sûr d'obtenir de celle-ci au moins une neutralité bienveillante en comptant sur la solidarité des intérêts légitimistes que représentaient l'Autriche et la Russie, et surtout sur le sentiment de gratitude pour les services récents. Pour intéresser davantage l'Autriche au succès de la Russie, le czar n'hésitait pas à lui sacrifier les Slaves méridionaux, en lui offrant d'occuper non seulement la Bosnie et l'Herzégovine, mais aussi la principauté de Serbie (1). Tous ses efforts restèrent cependant inutiles. L'Autriche de 1815, avec un bras occupé en Allemagne et l'autre en Italie, n'était point en état de poursuivre la conquête d'Orient. La conservation de l'Empire Ottoman était un véritable dogme de sa politique. L'empereur Nicolas marchait dans sa politique orientale de désillusion en désillusion. Sa diplomatie, en l'engageant dans la guerre, n'avait pas pu voir ce que le duc de Broglie prévoyait déjà en 1834 : « Il faut, écrivait celui-ci, que les deux puissances qui ont eu dans le XVIII[e] siècle le tort et la honte de souffrir d'abord l'occupation armée de la Pologne, puis le partage de ce malheureux pays, soient bien déterminées à ne point souffrir d'abord l'occupation, puis ensuite le partage de la Turquie... Si l'Angleterre et la France s'engagent à fond dans cette question, l'Autriche s'y enga-

(1) Voir : *Études diplomatiques sur la guerre de Crimée*, par un ancien diplomate (Jomini). Paris, 1874. Tout en relatant ce fait, le diplomate russe qualifie d'égoïste la politique de la Serbie, qui avait gardé la neutralité pendant la guerre de Crimée.

gera un peu plus tard, un peu de mauvaise grâce, mais enfin elle s'y engagera ; car il est très vrai qu'au fond elle ne désire point le partage de la Turquie et que les restes de l'empereur Nicolas ne lui font pas grande envie. »

Le duc de Broglie, en écrivant ces paroles qui donnent une très haute opinion de sa perspicacité politique, devait être doublement prophete. En effet, l'Autriche tout en refusant les avances de la Russie montrera beaucoup d'hésitation et parfois même un peu de mauvais vouloir à s'engager avec les puissances occidentales. Tout d'abord elle s'applique sincèrement, mais avec peu d'énergie, à empêcher le conflit. La guerre devenue imminente, la France et l'Angleterre ne réussirent pas plus que la Russie à lui faire prendre un engagement quelconque. L'attitude du roi de Prusse, beau-frère de l'empereur Nicolas, qui se refusait à signer aucun acte hostile à la Russie, la faisait réfléchir, car elle voulait être assurée de la paix en Allemagne avant de prendre aucune résolution compromettante en Orient. Les puissances occidentales lui apportaient les programmes préconisés 30 ans auparavant par le prince de Metternich ; car « si l'Autriche ne faisait que suivre les puissances occidentales dans l'action, elle les avait devancées, et de très loin, dans le jugement ». Elle n'osa cependant y souscrire qu'au fur et à mesure du succès des alliés dans la Crimée et des résultats produits par leur pression sur la Prusse. L'Autriche infiltrait ainsi goutte par goutte cette ingratitude qui, au dire du prince de Schwartzenberg, devait étonner le monde.

La Prusse commença par signer avec l'Autriche, à Berlin, le 20 avril 1854, le traité d'alliance offensive et défensive, dans lequel les deux parties se garantirent réciproquement toutes leurs possessions respectives. L'Autriche prit immédiatement de son côté, avec les puissances occidentales, l'engagement de ne signer aucun arrangement séparé avec la Russie. La Prusse s'étant obligée envers l'Autriche de défen-

dre les intérêts allemands et ayant déclaré que ces intérêts se trouveraient à son avis compromis à la suite d'une occupation prolongée des Principautés Danubiennes par les troupes russes, l'Autriche s'appliqua, sans perdre de temps, à déterminer la Russie à évacuer immédiatement ces Principautés. Le 14 juin, elle signa même avec la Porte la convention militaire, s'engageant à obtenir cette évacuation au besoin par la force et à occuper les Principautés par ses propres troupes jusqu'à la conclusion de la paix. Le 8 août, l'Autriche fit un pas de plus en échangeant avec la France et la Grande-Bretagne les notes de Vienne contenant les bases du rétablissement de la paix entre la Russie et la Porte. Enfin, le 2 décembre, elle signa le traité qui l'engageait à prendre une part active à la guerre si, à la fin de l'année, la Russie n'avait pas encore accepté les bases de la paix arrêtées par les notes du 8 août. En ce moment, les batailles d'Alma et d'Inkerman étaient déjà livrées et Sébastopol se trouvait investi par les forces alliées.

Les notes de Vienne stipulaient les quatres points suivants comme base de la paix :

« 1° Le protectorat exercé jusque là par la Cour impériale de Russie sur les principautés de Valachie, de Moldavie et de Serbie cesse à l'avenir, et les privilèges accordés par les sultans à ces provinces dépendantes de leur empire seront placées sous la garantie collective des puissances en vertu d'un arrangement à conclure avec la Sublime Porte, et dont les dispositions régleraient en même temps toutes les questions de détail ;

« 2° La navigation du Danube à ses embouchures sera délivrée de toute entrave et soumise à l'application des principes consacrés par les Actes du congrès de Vienne ;

« 3° Le traité du 13 juillet 1841 sera revisé de concert par toutes les hautes parties contractantes dans un intérêt d'équilibre européen ;

« 4° La Russie cesse de revendiquer le droit d'exercer un protectorat officiel sur les sujets de la Sublime Porte, à quelque rite qu'ils appartiennent, et l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie se prêtent leur mutuel concours pour obtenir de l'initiative du Gouvernement ottoman la consécration et l'observance des privilèges religieux des diverses communautés chrétiennes, et mettre à profit les généreuses intentions manifestées par S. M. le sultan sans qu'il en résulte aucune atteinte pour sa dignité et l'indépendance de sa couronne. »

La veille de la signature du traité du 2 décembre, le prince Gortchakow, alors ambassadeur de Russie à Vienne, déclara au comte Buol que la Russie était prête à négocier sur les bases des quatre garanties stipulées par la note du 8 août. C'était une manœuvre de la diplomatie russe pour ajourner l'entrée de l'Autriche dans l'alliance. Les puissances alliées consentirent à entrer en négociation, mais seulement après que le prince Gortchakow eut donné sa pleine adhésion à un protocole précisant la portée des quatre garanties, qui lui fut communiqué le 28 décembre 1854. Ce Mémorandum demandait, pour l'exécution du deuxième point, la suppression de la juridiction territoriale établie par l'art. 3 du traité d'Andrinople sur le cours du Bas-Danube à partir de l'endroit où il devenait commun aux deux États riverains, et l'institution d'une autorité syndicale chargée du contrôle de la navigation et de la destruction des obstacles qui existaient aux embouchures du fleuve. Touchant le troisième point, la revision du traité du 13 juillet 1841 était destinée à rattacher plus complètement l'existence de l'Empire Ottoman à l'équilibre européen et à mettre fin à la prépondérance de la Russie dans la mer Noire.

Par suite de ces discussions préalables, la Conférence de Vienne ne put se réunir que le 15 mars 1855 (l'empereur Nicolas était mort le 2 mars). La Prusse en fut exclue pour avoir

refusé de signer le traité du 2 décembre. Les instructions données au prince Gortchakow, plénipotentiaire russe, lui prescrivaient de se maintenir fermement sur le principe posé par lui à la réunion préliminaire : qu'il ne serait formulé aucune proposition blessante pour l'honneur et les droits de la Russie, principe que les ambassadeurs de France et d'Angleterre avaient accepté. Si l'une des puissances faisait quelque proposition contraire à ces déclarations, il devait protester en rappelant les engagements pris et leur laisser la responsabilité de la rupture.

La Conférence commença par discuter le premier point, se rapportant à la question des trois principautés. Elle affirma la souveraineté de la Porte, prononça la suppression du protectorat russe et confirma tous les privilèges qui leur étaient accordées par les anciennes capitulations, les traités et les hatts impériaux en les plaçant sous la garantie européenne. La discussion ouverte par un projet du baron de Prokesch, le second plénipotentiaire autrichien, donna lieu à un contre-projet russe, contenant la demande d'une confirmation expresse de tous les privilèges des trois principautés. Le plénipotentiaire de la Russie déclarait que son Gouvernement ne consentirait jamais à l'amoindrissement de leur autonomie. Il voulait en outre qu'on consultât les vœux populaires en vue de la concession de nouvelles immunités. La Russie demandait enfin qu'il fût déclaré expressément qu'une intervention armée de la Porte ne pourra avoir lieu sans entente préalable avec les puissances et sans une intervention simultanée au nom de l'Europe.

La rédaction définitive du 19 mars donna une presque entière satisfaction aux réclamations russes. Le principe de la confirmation intégrale des anciens privilèges et celui de la consultation des vœux du pays pour leur développement fut admis. La Conférence consacra leur intégrité territoriale et la liberté de l'organisation militaire dans le but « de main-

tenir la sûreté intérieure et d'assurer celle des frontières ». Les puissances examineraient, de concert avec la Sublime Porte, toutes les contestations entre elles et la puissance suzeraine. L'intervention armée serait l'objet d'une entente entre les hautes parties contractantes.

A la séance suivante, du 21 mars, la France proposa à la Conférence de décider l'union entre la Valachie et la Moldavie. « La pensée des trois Cours alliées, disait la proposition, a été non seulement de soustraire le territoire des Principautés à une influence qui s'y exerçait exclusivement, mais aussi d'en faire une sorte de barrière naturelle qu'elle ne puisse plus désormais franchir pour menacer l'Empire Ottoman au cœur même. Parmi les combinaisons qui se présentent pour assurer à la Moldavie et à la Valachie une consistance et une force suffisante, la première nous parait devoir être l'union en une seule des deux Principautés. » Pour le même motif de la consolidation des forces des deux Principautés, la France demandait le changement du hospodarat en un pouvoir monarchique héréditaire, en invoquant l'exemple de la concession du même principe par le sultan Mahmoud à la famille de Milosch Obrénovitch en Serbie, et à celle de Méhémet-Ali en Égypte. Cette proposition fut écartée pour le moment, la Conférence étant d'avis que, dans ces questions, l'initiative devait être prise par la puissance suzeraine.

Sur le second point, la question de la liberté de navigation sur le Danube, la discussion fut encore ouverte par un projet présenté par le baron Prokesch. Il demandait l'application des art. 108-116 de l'Acte final de Vienne, concernant la navigation sur les fleuves internationaux, pour le Danube inférieur, à partir du point où il devenait commun entre l'Autriche et la Porte jusqu'à son embouchure. Cette application devait être faite dans le sens de la liberté de commerce et elle impliquait l'abolition de tous les privilèges et immunités consacrés par les traités antérieurs.

Les travaux nécessaires seraient entrepris pour dégager les embouchures. Pour couvrir les frais de ces travaux, on pourrait établir un droit fixe sur les navires qui parcouraient le Bas-Danube, sous condition de traiter avec une parfaite égalité les pavillons de toutes les nations.

Ces stipulations devaient être placées sous la garantie des puissances. Le Mémorandum proposait la création d'un « Syndicat Européen » composé des délégués des puissances contractantes et investi de l'autorité suffisante pour élaborer les règlements et statuer sur les travaux à exécuter. Pour assurer l'exécution des décisions du Syndicat, les puissances contractantes obtenaient le droit de faire stationner chacune un ou deux bâtiments de guerre aux embouchures du Danube. En tant qu'il aurait à agir comme autorité exécutive, le Syndicat ne serait composé que des délégués des États riverains, qui formeraient une commission permanente appelée « Commission de la Navigation du Bas-Danube ». Afin de rendre efficace l'action de la Commission, la Russie devait prendre l'engagement de ne plus rétablir sur le bras de Soulina la ligne de quarantaine et de n'y conserver aucun établissement militaire qui pourrait gêner le passage sur le fleuve. Elle consentirait de plus à la neutralisation des îles formant le Delta du Danube, en tant que cela serait nécessaire pour l'action de la Commission, sans perdre cependant la juridiction sur ses sujets qui y sont établis.

Le prince Gortchakow trouva le nom de « Syndicat » équivoque et déclara que s'il impliquait l'exercice d'un droit de souveraineté sur le territoire russe il devait s'y opposer. Il déclara en outre que le stationnement des navires de guerre aux embouchures du Danube était contraire au principe de la fermeture des Détroits et au traité du 16 juillet 1841. Il repoussait ensuite toute idée de neutralisation qui lui avait l'air d'une « expropriation indirecte ». La Con-

férence lui donna satisfaction en remplaçant le nom de « Syndicat » par celui de « Commission », et le principe de la neutralisation par la défense d'élever des fortifications à partir du confluent du Pruth jusqu'aux embouchures de Soulina et de Saint-Georges. Au sujet du stationnement des bâtiments de guerre, on ajourna la solution jusqu'après l'examen du troisième point.

Ce troisième point comprenait, d'après le Mémorandum du 28 décembre, deux choses différentes : le rattachement plus étroit de l'existence de l'Empire Ottoman à l'équilibre général et la suppression de la prépondérance russe dans la mer Noire. La Conférence prit la résolution de commencer par le second principe. Le comte Buol en fit la justification par le danger que présentait pour l'Europe le développement illimité des forces maritimes dans cette mer qui restait fermée aux pavillons des puissances non riveraines. Le prince Gortchakow, invité à prendre l'initiative de la consécration pratique de ce principe, déclara être sans instruction et demanda à prendre l'avis de sa Cour. Il demanda ensuite la discussion du quatrième point, espérant que la modération de la Russie dans cette question séparerait l'Autriche des deux puissances occidentales. La Conférence refusa catégoriquement cette procédure. Le ministre français des affaires étrangères, M. Drouyn de Lhuys, se rendit personnellement à Vienne pour soutenir le projet arrêté en commun entre la France et l'Angleterre.

La prochaine réunion de la Conférence n'eut lieu que le 17 avril. Le prince Gortchakow y déclara que son Gouvernement déclinait l'initiative de la proposition, mais qu'il l'autorisait à discuter toutes celles qui seraient présentées, pourvu qu'elles ne fussent pas de nature à porter atteinte aux droits de souveraineté de la Russie. Sur l'interpellation de M. Drouyn de Lhuys, il déclara que la Russie ne consentirait pas à laisser imposer, soit par traité, soit d'une autre

manière, un chiffre quelconque à l'effectif de sa marine.

On se décida alors à discuter la première partie du troisième point, c'est-à-dire le rattachement de la Turquie à l'équilibre européen. Sur l'invitation de M. Drouyn de Lhuys, Aali-Pacha formula la proposition qui, complétée par les ministres français et autrichien, fut adoptée par la Conférence dans la rédaction suivante : « Les hautes parties contractantes, désirant que la Sublime Porte participe aux avantages du concert établi par le Droit public entre les différents États de l'Europe, s'engagent, chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriales de l'Empire Ottoman, garantiront en commun la stricte observation de cet engagement et considéreront, en conséquence, tout acte ou tout événement qui serait de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt européen.

« Si un conflit survenait entre la Porte et l'une des puissance contractantes, ces deux États, avant de recourir à l'emploi de la force, devraient mettre les autres puissances en mesure de prévenir cette extrémité par les voies pacifiques. »

Le prince Gortchakow, en donnant son consentement à cette restriction, formula la réserve qu'il n'entendait pas engager sa Cour à une garantie territoriale. La séance suivante, il demanda de nouveau la mention expresse que la Russie n'attachait pas à la garantie dont il était question le sens « d'une garantie active de l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman ». M. Drouyn de Lhuys, d'accord avec les plénipotentiaires anglais et autrichien, demandait de la part des puissances garantes l'engagement de respecter et de faire respecter l'intégrité et l'indépendance ottomanes par tous les moyens en leur pouvoir « l'emploi de la force non excepté ». Le plénipotentiaire russe ne voulait au contraire prendre l'engagement que de la respecter en réservant à la Russie sa liberté d'action dans le cas de violation de la

part d'une autre puissance. La Conférence n'insista pas davantage sur ce point, et son président en termina la discussion en établissant que « si l'une des puissances contractantes attachait à la garantie commune un autre sens que les quatre autres, ce serait à ses risques et périls, puisque les quatre maintiendraient leur interprétation ».

L'œuvre de la Conférence échoua sur la question de la suppression de la prépondérence russe dans la mer Noire. La Russie refusa successivement et le projet de la neutralisation de cette mer, et celui de la fixation, par la Conférence, du nombre maximum des bâtiments de guerre que les deux puissances riveraines pouvaient y entretenir, et enfin une entente directe au sujet de cette limitation entre elle et la Porte. Toutes ces propositions furent déclarées par les plénipotentiaires russes être « dérogatoires aux droits de souveraineté de l'empereur leur maître ». Le 4 juin, les négociations furent terminées, mais l'Autriche, qui avait fait une proposition transactionnelle repoussée par les deux puissances occidentales, ne se crut pas obligée d'entrer en campagne. La guerre continua entre la Russie et ses anciens adversaires auxquels s'était réunie la Sardaigne. Elle fut terminée par la prise de Sébastopol.

Les dispositions de la France, après ce grand succès où ses armées s'étaient couvertes de gloire, devenaient très pacifiques. L'Angleterre, au contraire, paraissait bien moins animée de l'esprit de conciliation. Elle désirait transporter la guerre dans la Baltique pour y accomplir la même œuvre de destruction et pour réparer quelque peu le rôle très effacé qu'elle venait de jouer dans la Crimée. Les négociations furent engagées secrètement entre la France et la Russie par l'intermédiaire du baron de Seebach (gendre du comte de Nesselrode), ministre de la Saxe à Paris, et aussi entre le prince Gortchakow et le duc de Morny. Le Gouvernement français engageait la Russie à demander la paix en promettant de son

côté d'être très modérée et de ne rien demander à part les quatre points. Il interprétait même la neutralisation de la mer Noire de façon à permettre à la Russie d'entretenir des forces maritimes dans la mer d'Azow, de même que la Turquie pouvait en entretenir dans la mer de Marmara. Le Gouvernement russe eut la maladresse de traîner cette discussion jusqu'à ce qu'elle fût portée à la connaissance du Gouvernement autrichien (1), qui s'empressa immédiatement de faire de nouvelles propositions concernant les bases de la paix. Il y fut pour la première fois question de l'enlèvement de la Bessarabie à la Russie. Ces propositions trouvèrent un accueil très favorable à Londres, et le Gouvernement français finit par céder à la double action de ces deux puissances. Les propositions autrichiennes furent consignées à Vienne dans un protocole, et présentées par l'Autriche à Saint-Pétersbourg sous forme d'un ultimatum. La Russie accepta, et le protocole qui constatait l'adhésion de toutes les puissances engagées dans le conflit fut signé encore à Vienne, le 1er février 1856.

Ce protocole, qui fut déclaré à la première séance du Congrès de Paris comme l'équivalent des préliminaires de la paix, contenait la nouvelle confirmation des quatre points acceptés précédemment. Il réservait, en outre, aux puissances belligérantes le droit de présenter des conditions particulières. La Russie s'y obligeait à consentir à une rectification des frontières au profit de la Moldavie « en échange du territoire occupé par les alliés ». Elle prenait encore l'engagement de s'entendre directement avec la Sublime Porte au sujet de la limitation de leurs forces navales dans la mer Noire. Le protocole prenait soin de déclarer expressément que cette convention entre les puissances riveraines

(1) M Jomini (*Étude diplomatique sur la guerre de Crimée*) accuse d'indiscrétion le comte de Beust, alors ministre saxon; celui-ci repousse énergiquement cette accusation dans ses Mémoires.

« ne pourrait être ni annulée, ni modifiée sans l'assentiment des puissances signataires du traité général ».

Le Congrès de Paris se réunit en première séance, le 24 février, et le traité définitif de la paix fut signé le 30 mars 1856. Toutes les puissances belligérantes et l'Autriche, en sa qualité de puissance qui avait joué le rôle déterminant dans la question de cessation des hostilités, en faisaient partie dès le commencement. La Prusse ne fut convoquée que lorsqu'il s'était agi de la modification de la Convention de 1841, toutes les questions brûlantes touchant le rétablissement de la paix ayant déjà reçu leur solution.

La France eut une influence prépondérante dans les négociations. Cette influence correspondait d'ailleurs au rôle prépondérant que ses armées avaient joué dans la guerre de Crimée, et ensuite, la Russie elle-même, connaissant bien les dispositions modérées et amicales de l'empereur Napoléon, provoquait son arbitrage dans les questions où l'honneur de la Russie était en jeu. C'est grâce à son influence que sur le cinquième point, concernant les conditions particulières, on s'en tint à défendre la reconstruction des forts de Bomarsund et à une vérification des frontières asiatiques. C'est encore la France qui fit réduire notablement la cession territoriale en Bessarabie. La forme du traité chercha à épargner la dignité de toutes les parties contractantes, et, à ce point de vue, le traité du 30 mars est un véritable chef-d'œuvre diplomatique. Un de ses rédacteurs principaux, le baron de Bourqueney, avait dit avec raison que quand on lisait ce traité, on se demandait quel était le vaincu, quel était le vainqueur.

Nous laisserons de côté un certain nombre de questions réglées dans le traité, portant sur le rétablissement de la paix, l'évacuation des territoires occupés, les prisonniers de guerre, l'amnistie, le nouveau tracé de la frontière asiatique et la commission mixte qui devait y présider.

Les art. 15-19 se rapportent à la liberté de navigation sur

le Danube. L'art. 15 du traité lui applique les règles posées par l'Acte final de Vienne. Les art. 16-19 stipulent la création d'une commission européenne temporaire avec l'autorité législative, et d'une commission riveraine permanente, avec l'autorité exécutive. Cette dernière commission était composée des délégués de l'Autriche, de la Bavière, de la Sublime Porte et du Würtemberg « auxquels se réuniront les commissaires des trois Principautés Danubiennes, dont la nomination aurait été approuvée par la Porte ». La Russie, par la cession d'une partie de la Bessarabie (art. 20), cessait d'être la puissance danubienne.

L'art. 10 et la Convention spéciale qui y est annexée confirmaient le principe de la fermeture des Détroits.

L'art. 11 stipule la neutralisation de la mer Noire. La déclarant ouverte à la marine marchande de toutes les nations, il interdit perpétuellement son accès aux pavillons de guerre des puissances riveraines et non riveraines, sauf les exceptions mentionnées aux art. 14 et 19. Ces exceptions concernent les navires de guerre que les puissances riveraines peuvent y entretenir jusqu'à la limite fixée dans la Convention spéciale annexée à l'art. 14 (6 bâtiments à vapeur et 4 bâtiments légers pour chaque partie), et les bâtiments légers des puissances non riveraines destinés à stationner aux embouchures du Danube. Comme conséquences de la neutralisation, les art. 12 et 13 stipulent l'ouverture de tout le littoral de cette mer au commerce universel et l'admission des consuls étrangers dans tous ses ports. Les puissances riveraines s'engagent « à n'élever et à ne conserver sur ce littoral aucun arsenal militaire-maritime ». Sur l'insistance de la Grande-Bretagne, le principe de neutralisation fut étendu à la mer d'Azow, ce qui mettait la Russie dans une infériorité manifeste vis à-vis de la Turquie, cette dernière ayant le droit d'entretenir des forces navales illimitées dans l'Archipel et dans la mer de Marmara.

Le préambule du traité de Paris indiquait que le but principal des puissances était d'assurer « par les garanties efficaces et réciproques l'indépendance et l'intégrité de l'Empire Ottoman ». Les dispositions qui concernaient la cession territoriale en Bessarabie, l'abolition du protectorat russe dans les Principautés et la neutralisation de la mer Noire étaient des sûretés réelles prises dans ce but. Ces dispositions formaient une barrière matérielle à l'invasion russe par terre et par mer. Les art. 7, 8 et 9 donnaient à l'indépendance et à l'intégrité ottomanes une sûreté morale consistant dans la garantie collective des puissances.

Les deux premiers articles déterminent la position de l'Empire Ottoman parmi les puissances européennes, en déclarant dans l'art. 7 que la Sublime Porte est « admise à participer aux avantages du droit public et du concert européen ». Les puissances s'engagent, « chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriales de l'Empire Ottoman; garantissent en commun la stricte observation de cet engagement et considéreront en conséquence tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général ».

L'art. 8 ajoute : « S'il survenait entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs des puissances signataires un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune de ces puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrêmité par leur action médiatrice. » (Art. 8.)

Nous avons vu que ces deux articles arrêtés déjà lors de la Conférence de Vienne n'avaient pas été interprétés d'une façon identique par la Russie et par les autres puissances. La première s'engageait bien à respecter l'intégrité et l'indépendance ottomanes, mais elle refusait nettement de prendre un engagement quelconque de faire respecter ce

même principe s'il venait à être violé par une autre puissance. La Russie aviserait dans un cas pareil et elle ferait ce que son intérêt lui conseillerait de faire, car « le sang de la Russie n'appartenait qu'à la Russie ». Elle garantissait passivement l'intégrité ottomane, s'obligeant à ne rien faire contre elle, mais ne voulait prendre aucun engagement actif de la défendre contre un agresseur quelconque. A la Conférence de Vienne, les puissances prirent acte de cette interprétation. Au Congrès de Paris, la question ne fut pas agitée, mais l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne affirmèrent solennellement encore une fois, après la signature du traité du 30 mars, la persistance de leur manière de voir. Elles signèrent, le 15 avril de la même année, un traité stipulant que les trois puissances « garantissaient solidairement entre elles l'indépendance et l'intégrité ottomanes, consacrées par le traité conclu à Paris le 30 mars 1884 » (art. 1); et que « toute infraction aux stipulations dudit traité serait considérée par les puissances signataires du présent traité comme un *casus belli* ». (Art. 2.)

L'art. 7 du traité du 30 mars garantit l'indépendance et l'intégrité de la Turquie contre tout acte de « nature à y porter atteinte ». Quels sont ces actes et quelle est l'étendue de cette garantie ? Elle oblige, sans doute, les puissances garantes selon l'interprétation de la majorité du Congrès à protéger la Sublime Porte contre toute agression venant de l'étranger, sans distinction, si l'agresseur est un des garants ou une puissance qui n'a pas pris part au traité. La seule différence entre les puissances garantes et non garantes est établie par l'art. 8, qui oblige les premières à soumettre leurs différends avec la Sublime Porte aux cogarants, avant d'avoir recours au sort des armes. Mais que décider pour les cas de dangers intérieurs qui menaceraient de démembrer l'Empire Ottoman? Les grandes puissances chrétiennes de l'Europe civilisée prenaient-elles l'engagement de contribuer

par tous les moyens à la répression de révolutions à la fois religieuses et nationales qui ensanglantaient si fréquemment le sol de la Péninsule des Balcans et de l'Asie-Mineure? La question s'était posée dans le Parlement britannique le 15 juin 1876. Lord Derby, interpellé à l'occasion de la déclaration de guerre à la Turquie par la Serbie et par le Monténégro, avait répondu que les stipulations du traité de Paris « ne constituent aucun engagement de s'interposer entre le Gouvernement turc et ses vassaux ». M. Rollin-Jacquemyns, tout en félicitant, en ami sincère et éclairé des populations chrétiennes sujettes de la Porte, le ministre anglais de sa réponse, avait des doutes sur son exactitude. « Nous ne sommes pas bien convaincu, dit-il (1), que la stipulation, prise en elle-même, ait eu ce sens limité! Mais nous croyons que, si c'est là une erreur, c'est une erreur salutaire. » L'exemple de l'intervention des puissances en 1840 contre les entreprises de Méhémet-Ali, vassal du sultan, invoqué par le savant publiciste belge, n'est pas très probant, car il y avait alors en question l'Égypte et Constantinople. Nous croyons que l'opinion des puissances n'était point arrêtée à ce sujet lors de la signature du traité de 1856. Ce traité avait été un acte de défiance envers la Russie et sa pensée dominante était de s'opposer à l'extension de la domination russe en Orient. Mais les puissances occidentales, notamment la France (sa politique dans les complications orientales survenues après le traité de Paris l'avait prouvé suffisamment), entendaient suivre à l'égard des populations chrétiennes cette politique sympathique, quoique passive et insuffisante, formulée ainsi par M. Guizot dans les Chambres françaises en 1839 : « Maintenir l'Empire Ottoman pour le maintien de l'équilibre européen ; et quand, par la force des choses, par la marche naturelle des faits, quelque démembrement s'opère, quelque

(1) *Le Droit international et la question d'Orient*, par R. J. — *Revue de Droit international*, 1876.

province se détache, favoriser la conversion de cette province en État indépendant, qui prenne place dans la coalition des États, et serve un jour, dans sa nouvelle situation, au nouvel équilibre européen. »

Le quatrième point, se rapportant à la condition des sujets chrétiens de la Porte, ne fut pas discuté par la Conférence de Vienne. Lors de la réunion du Congrès de Paris, les puissances étaient d'accord pour l'abolition du protectorat que la Russie s'était fait concéder par le traité de Kaïnardji et les traités postérieurs. La Russie du reste s'était résignée sans grande difficulté à y renoncer. Déjà, avant la réunion de la Conférence de Vienne, le comte de Nesselrode écrivait que la Russie n'avait rien à objecter si l'on remplaçait la protection qu'elle accordait aux chrétiens par une protection collective des puissances européennes. La diplomatie russe affectait même de n'y voir que l'allègement d'un fardeau. Les puissances, de leur côté, n'avaient nullement intention de rendre la situation des sujets chrétiens de la Porte plus précaire. Ce qu'elles visaient dans les droits de protection dont se réclamait la Russie, c'était encore l'instrument de domination que cette puissance tenait entre ses mains. L'intérêt même qu'elles prenaient à la conservation de l'Empire Ottoman les obligeait à s'occuper des moyens propres à assurer sa paix intérieure.

Et cependant cette proposition de remplacer la protection de la Russie par la garantie collective des puissances accordée à la liberté des cultes, à la sécurité des personnes et des propriétés des chrétiens ne trouva pas un accueil favorable. L'Europe se berçait en ce moment dans l'idée de la régénération de l'Empire Ottoman. En partant de cette illusion, les puissances pensaient avec raison qu'il serait préférable, pour le prestige de la Sublime Porte et pour le maintien de son autorité sur ses propre sujets, d'abandonner à elle-même l'initiative des réformes. L'idée, du reste, n'était pas nouvelle.

Les réformes poursuivies par le sultan Mahmoud avaient propagé la croyance que la Turquie, incapable d'assimiler les populatione vaincues, entrait sérieusement dans la voie de sa propre assimilation à la civilisation européenne. Le hatti-chérif de Gulhané avait été proclamé solennellement le 3 novembre 1839, et malgré l'échec complet de cette première tentative, les puissances résolurent de la faire renouveler par la Porte, mais en y associant l'Europe dans une certaine mesure.

L'intervention de l'Europe dans les relations du Gouvernement ottoman avec ses sujets chrétiens n'est pas douteuse. Le Hetti-houmayoun du 18 février 1856, réglant la condition des sujets chrétiens de la Porte, avait été promulgué sur la demande de l'Angleterre et de la France, et sa rédaction appartenait principalement à sir Strattford Redcliffe, ambassadeur anglais à Constantinople. Aali-pacha, en le communiquant au Congrès de Paris, déclarait que l'octroi de ce firman réalisait les prévisions des préliminaires de paix qui stipulaient que les immunités et les privilèges des sujets chrétiens de la Porte « seraient consacrés sans atteinte à l'indépendance et à la dignité de la couronne du sultan ».

L'Europe poursuivait un double but : préserver les populations chrétiennes contre les abus du Gouvernement Ottoman en laissant intacte l'indépendance de ce Gouvernement, ou plutôt en lui gardant dans la mesure du possible l'apparence de son indépendance. Elle imposait ainsi à la Turquie, derièrre les coulisses, « les règlements nouveaux institués dans le but d'arriver à obtenir un état de choses conforme à la dignité de l'Empire Ottoman et à la position qu'il occupe parmi les nations civilisées ». Elle se faisait communiquer ensuite officiellement ce firman et le prenait comme point de départ, comme cause déterminante des stipulations qui allaient préciser la position de cet empire dans le concert des puissances. Le Congrès décida même qu'une

mention expresse serait faite dans le traité général du firman rendu par le sultan en faveur de ses sujets non musulmans; mais il ajoutait en même temps « que cette mention serait conçue à la fois dans des termes propres à établir la spontanéité dont le Gouvernement ottoman avait usé dans cette circonstance, et de façon qu'il ne pût, en aucun cas, en résulter un droit d'ingérence pour les autres puissances ».L'art. 9 du traité de 30 mars est l'expression de cette double tendance. Il stipule que « S. M. I. le sultan, dans sa constante sollicitude pour le bien-être de ses sujets, ayant octroyé un firman qui, en améliorant leur sort sans distinction de religion ni de race, consacre ses généreuses intentions envers les populations chrétiennes de son Empire, et voulant donner un nouveau témoignage de ses sentiments à cet égard, a résolu de communiquer aux puissances contractantes ledit firman, spontanément émané de sa volonté ».

« Les puissances contractantes constatent la hautè valeur de cette communication. Il est bien entendu qu'elle ne saurait, en aucun cas, donner le droit auxdites puissances de s'immiscer soit collectivement, soit séparément, dans les rapports de Sa Majesté le sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de son Empire. »

Dans la seconde partie de cet art. 9, les puissances renoncent à jamais à tout droit d'intervention dans les affaires intérieures de l'Empire Ottoman. Sa première partie contient la condition de cette renonciation, qui consiste dans la transformation, dans « l'européenisation » de la Turquie. On promet de traiter dans l'avenir l'Empire Ottoman comme un État civilisé, indépendant, égal de droit aux autres États européens ; mais c'est seulement sous la supposition qu'il se conformera aux principes de la civilisation moderne. C'est une convention synallagmatique, et, comme dans toutes les conventions de ce genre, les deux engagements se servent réciproquement de cause juridique, les

puissances promettent de ne pas intervenir après avoir reçu de la Porte la promesse de faire disparaître les motifs légitimes de leur intervention. L'inaccomplissement de la promesse faite par une partie donnait à l'autre le droit de se considérer comme déliée de ses propres engagements. Le hatti-houmayoun étant resté lettre morte, les puissances étaient intervenues, sans violer pour cela le traité de Paris, si fréquemment dans les affaires de la Turquie, que faire l'exposé de ces interventions, ce serait, comme le disait le duc Decazes (dépêche du 4 janvier 1876), refaire l'histoire des vingt denières années de la Turquie.

Les dispositions de l'art. 9 et celles des art. 7 et 8, qui garantissent l'indépendance et l'intégrité de l'Empire Ottoman, forment une unité. Il est tout d'abord évident que l'indépendance de l'Empire Ottoman n'est pas complète si l'art. 9 ne reçoit pas une stricte exécution. Si la Sublime Porte n'exécute pas les réformes promises, les puissances interviendront, et toute intervention dans les rapports du souverain et de ses sujets constitue une atteinte à l'indépendance. Cette solidarité des deux principes provenant de la nature même des choses a été affirmée nettement par les puissances. Dès le commencement de la crise orientale, les deux questions, celle de l'intégrité et de l'indépendance ottomanes et celle de son administration intérieure, étaient considérées comme un tout inséparable. Les plénipotentiaires réunis à la Conférence de Vienne déclaraient, le 9 avril 1854, que leurs Gouvernements « s'engageaient à rechercher en commun les garanties les plus propres à attacher l'existence de cet Empire à l'équilibre général de l'Europe, comme ils se déclaraient prêts à délibérer et à s'entendre sur l'emploi des moyens les plus convenables pour atteindre l'objet de leur concert ». L'art. 7 du traité de 30 mars admettait la Turquie à la participation des avantages du Droit public et du concert européen, après que la Turquie aurait pris des mesures dont

l'exécution devait la faire entrer dans les rangs des États civilisés. L'ayant accepté dans leur concert, les grandes puissances garantissaient son existence qu'elles croyaient nécessaire au maintien de l'équilibre et menacée par l'ambition d'une puissance limitrophe. La Turquie n'exécute cependant pas ses promesses et elle reste un État barbare. Son administration continue à dévaster les plus belles et les plus riches contrées de l'Europe. Les persécutions, les cruautés, qu'elle se trouve incapable de réprimer, infectent l'Europe de l'odeur du sang. La base sur laquelle était construit tout ce système de l'équilibre oriental du Congrès de Paris, la transformation de l'Empire Ottoman, se trouvait ainsi faussée. L'Europe n'avait pas pu garantir l'existence de la Turquie contre toute atteinte en faisant complètement abstraction de la manière dont elle gouvernait ses sujets. Comme le dit M. Rollin-Jacquemyns, le traité de 1856 aurait été alors « un des Actes les plus monstrueux de l'histoire, et il serait aussi radicalement nul, comme contraire au Droit naturel, que ces anciens pactes dynastiques par lesquels on s'engageait à maintenir ou à restaurer telle maison régnante, telle forme de Gouvernement, malgré le droit et la volonté des peuples (1) ».

Passons enfin aux stipulations du traité de Paris qui se rapportent à la Serbie et aux Principautés Danubiennes.

Dans le traité de Bucarest, du 28 mai 1812, la Porte s'était engagée solennellement envers la Russie : à accorder la pleine amnistie aux insurgés serbes ; à n'occuper militairement que les forteresses de ce pays nécessaires à la sécurité de l'Empire Ottoman ; à donner au peuple serbe un nouveau signe de sa générosité en lui abandonnant son admi-

(1) Voir à ce sujet les articles de M. Rollin-Jacquemyns sur la crise orientale dans la *Revue du Droit international* de 1876 et de 1878, et ceux de M. Bluntchli sur le Congrès de Berlin dans la même *Revue* de 1879.

nistration intérieure, et en ne prélevant que des impôts modérés remis directement par les représentants du peuple. (Art. 8.) Ces promesses furent violées cruellement par la Porte qui fit envahir la Serbie dès le printemps prochain par toutes ses forces militaires et la réduisit à la condition de ses autres provinces. En 1815, une nouvelle insurrection éclata dans la Serbie et elle fut triomphante. Une députation serbe fut envoyée au Congrès de Vienne, mais elle n'aboutit à aucun résultat (1).

La Serbie avait cependant conquis une autonomie de fait qui n'eut à subir aucune atteinte de la Porte. Le 25 septembre (7 octobre) 1826, le sultan fut obligé de donner à la Russie, par la Convention d'Ackerman, « un témoignage éclatant de ses disposition amicales et de sa scrupuleuse attention à remplir en entier les conditions du traité de Bucarest et de mettre immédiatement à exécution toutes les clauses de l'art. 8 de ce traité relatives à la nation servienne. » La Sublime Porte s'engagea à régler ces questions avec les députés de la nation serbe dans un délai de dix-huit mois. Les mesures ainsi arrêtées « seraient consignées en détail dans un firman suprême revêtu du hatti-chériff légal et mises en vigueur dans le plus court délai possible et au plus tard dans le susdit terme de 18 mois ». Le firman sera « communiqué à la Russie et considéré dès lors comme faisant partie intégrante de la présente convention ». (Art. 5.) Le traité d'Andrinople vint confirmer ces dispositions et la Porte y prit de nouveau l'engagement de les remplir « avec la plus scrupuleuse exactitude » et sans le moindre délai. L'art. 6 de ce traité renouvela l'engagement de la Porte de communiquer officiellement à la Cour impériale de Russie le firman rendu

(1) Ni dans les Actes des Congrès publiés par Bluber, ni dans le Recueil d'Angeberg on ne trouve la trace de cette députation. Le souvenir en est cependant gardé dans les Mémoires de Prota Mathias Nénadovitch, le principal envoyé serbe à Vienne. (En serbe.)

en exécution de ces mesures dans le délai d'un mois à dater de la signature du traité.

Ces traités avaient placé la Serbie sous un véritable protectorat de la Russie. La Sublime Porte ne pouvait rien y entreprendre sans une entente préalable avec le Gouvernement russe, et le gouvernement serbe avait le droit de se plaindre à la puissance protectrice contre les empiétements tentés par la puissance suzeraine. Le firman constitutif des droits de la Serbie fut concédé le 29 août 1830. En 1838, un hatti-chérif, rendu avec le consentement de la Russie, octroya une constitution à la Principauté. En 1842, après le renversement de la dynastie Obrénovitch par une révolution intérieure, l'empereur Nicolas intervint en sa qualité de protecteur de la Principauté en faveur du prince renversé. « Si la Porte Ottomane, écrivait-il personnellement au sultan, a des griefs contre le prince Michel Obrénovitch, qu'elle établisse la preuve de son crime et le destitue *après avoir délibéré avec la Russie*, conformément aux traités existants. » La nouvelle dynastie fut cependant maintenue en Serbie grâce à l'appui de la puissance suzeraine.

Pendant toute la durée de la guerre d'Orient, la Serbie garda la plus stricte neutralité, qui lui était conseillée par les puissances occidentales et à certain moment par la Russie elle-même, et qui lui était imposée par l'Autriche. Les alliés lui promettaient de ne point laisser toucher à ses privilèges et de placer même tous ses privilèges sous la garantie collective des puissances européennes. Cette promesse fut tenue et l'art. 28 du traité de Paris portait : « La principauté de Serbie continuera à relever de la Sublime Porte, conformément aux hatts impériaux qui fixent et déterminent ses droits et immunités, placés désormais sous la garantie collective des puissances contractantes. En conséquence, ladite principauté conservera son administration indépendante et nationale,

ainsi que la pleine liberté de culte, de législation, de commerce et de navigation. »

Art. 29. « Le droit de garnison de la Sublime Porte, tel qu'il se trouve stipulé par les règlements antérieurs, est maintenu. Aucune intervention armée ne pourra avoir lieu en Serbie, sans un accord préalable avec les hautes parties contractantes. »

Les droits de la Serbie ne furent pas augmentés par le Congrès de Paris. Le dernier alinéa de l'art. 28, qui en faisait une promesse pour l'avenir, stipulait que « Sa Majesté le sultan s'engagerait à rechercher, de concert avec les hautes parties contractantes, les améliorations que comportait l'organisation actuelle de la Principauté », fut supprimé dans la rédaction définitive. Le Congrès ne s'occupait du reste de la Serbie qu'accessoirement. Son but principal était l'extirpation de l'influence russe de la Péninsule des Balcans, et sous ce rapport les Principautés Danubiennes qui se trouvaient dans le voisinage direct de cette puissance devaient absorber toute son attention. Une barrière solide, élevée dans les Principautés, devait rendre les entreprises russes en Serbie bien plus difficiles et bien moins dangereuses. Néanmoins, la Serbie était sortie de la crise orientale avec des avantages appréciables. Le principal et le plus direct était la prohibition de l'intervention armée sans le consentement préalable des puissances, ce qui était fort important en présence des garnisons turques dans les forteresses de la Serbie. La garantie collective des puissances devait, par la nature des choses, peser moins lourdement que le protectorat russe sur le développement intérieur de la Serbie. La nation serbe espérait enfin que la Serbie soustraite au protectorat russe ne serait plus considérée par l'Europe comme l'instrument de cette dernière puissance, et que le progrès de ses institutions autonomes et ses efforts pour l'accomplissement de sa mission historique et civilisatrice ne rencontreraient plus une

défiance universelle. Et en effet, elle avait non seulement trouvé dans la France un ami puissant et désintéressé, mais la Russie elle-même, depuis qu'elle ne pouvait plus se comporter à Constantinople en maitre absolu, accueillait avec plus d'empressement ses justes revendications. Nous allons esquisser rapidement quelques importants progrès accomplis par la Serbie à l'abri de cette double faveur franco-russe, et qui auraient pu être bien plus étendus sans une inimitié implacable de l'Autriche secondée par l'Angleterre.

Les puissances réunies au Congrès de Paris avaient garanti à la Serbie la conservation intégrale de tous les privilèges qui lui étaient concédés antérieurement. La Sublime Porte, en profitant des désordres intérieurs de la Principauté et de l'avènement de la dynastie Karageorgevitch qui avait besoin de son appui pour se maintenir, avait porté successivement plusieurs atteintes à ces privilèges. Elle avait pris dans le Gouvernement de ce pays une part bien plus importante que celle qui lui était attribuée par les traités, sans s'apercevoir qu'elle perdait par là le prince son protégé. Le mécontentement grossissait toujours et le prince Alexandre Karageorgevitch fut obligé de convoquer la Skoupchtina (assemblée nationale) qui se réunit le 30 novembre 1858. Sitôt réunie, la Skoupchtina vota l'acte d'accusation contre le prince et le somma d'abdiquer. Le prince refusa l'abdication et se refugia dans la forteresse de Belgrade, occupée par les Turcs ; le lendemain, 23 décembre, sa destitution était votée. Le 27 décembre, une adresse fut envoyée au sultan pour demander l'investiture du prince Miloch Obrénovitch, rappelé au trône par l'assemblée. L'Autriche poussait la Porte à s'opposer à ce changement, mais l'influence de la Russie et de la France l'emporta (1). Les puis-

(1) Le Gouvernement autrichien poussa la rancune jusqu'à défendre aux ba-

sances garantes laissèrent la Serbie changer librement son prince sans aucune autorisation préalable du Gouvernement ottoman. Le 12 janvier 1859, Miloch reçut son firman d'investiture.

La Serbie avait de nouveau un prince patriote et populaire, qui se montra, dès son second avènement, ce qu'il avait toujours été : défenseur vigilant des droits de la Serbie. Le firman d'investiture qui était accordé personnellement au prince et qui, contrairement aux vœux exprimées dnns l'adresse de la Skoupchtina, ne faisait aucune mention de l'hérédité, provoqua les protestations énergiques du vieux prince, et motiva l'envoi d'une députation à Constantinople pour demander l'exécution intégrale du firman de 1830. Les réclamations que la mission serbe devait soumettre à la Sublime Porte portaient sur les trois points suivants : 1° la reconnaissance du droit d'hérédité dans la famille princière des Obrénovitch ; 2° la suppression du hatti-chériff de 1838 qui limitait le droit de la Serbie de s'organiser librement à l'intérieur; et 3° l'interdiction du séjour des Musulmans et la suppression de la juridiction ottomane en dehors des forteresses occupées par les garnisons turques.

Le firman du 29 août 1830, rendu en exécution du traité d'Andrinople, portait, en ce qui concernait la question d'hérédité : « Le kniaz (prince) Miloch Obrénovitch est confirmé dans la dignité de prince de la nation serbe, et cette dignité restera héréditaire dans sa famille. »

Le même firman posait quelques fondements de la constitution serbe et statuait surtout sur les rapports entre le prince et le Sénat de la Principauté. Il s'exprimait à ce sujet ainsi : « Art. 3. Le prince continuera, au nom de ma Sublime Porte, à administrer les affaires intérieures du pays d'accord avec l'assemblée des notables serbes. — Art. 19. Les mem-

teaux à vapeur autrichiens de transporter à Belgrade le prince, qui dut s'y rendre par terre en plein hiver, malgré son grand âge (81 ans).

bres du Sénat, tant qu'ils ne se seront pas rendus coupables de quelque grave attentat contre ma Sublime Porte ou les lois du pays, ne pourront être destitués et privés de leur emploi.» Le hatti-chériff de 1838, rendu par la Cour suzeraine d'accord avec la Cour protectrice, vint donner à la Serbie une constitution complète et une loi organique réglant tous les détails de l'administration. Son art. 17 confirmait et expliquait l'irrévocabilité des sénateurs en stipulant : « les dix-sept membres du Sénat ne peuvent être destitués avant que la Sublime Porte ait reconnu ou ait été avisée qu'ils se sont rendus coupables de quelque crime, de la violation de la loi ou d'autre ordonnance en vigueur. » C'était l'introduction d'un véritable élément désorganisateur dans les institutions du pays, qui pouvait rendre illusoire son droit d'autonomie intérieure. Les deux pouvoirs rivaux, le Sénat et le prince, étaient obligés de chercher la protection du suzerain ou du protecteur pour se maintenir dans leurs prérogatives respectives.

Enfin, sur la question du séjour des Musulmans, le firman disait que la juridiction du pays était confiée au prince et aux « voïevodes » et que les « musselines » turcs ne devaient exister que dans les places fortes. Son art. 15 stipulait expressément que « défense était faite aux Musulmans qui n'appartenaient pas aux garnisons des forteresses d'habiter la Serbie ». Un délai d'un an leur était donné pour vendre leurs propriétés et quitter le pays. Ce délai s'était écoulé sans que le firman de 1830 eût reçu sur ce point même un commencement d'exécution. Le firman de 1833 accorda un nouveau délai de cinq années pour le départ des Musulmans. Sous prétexte que le faubourg de la ville de Belgrade était anciennement entouré d'un fossé, il permettait aux Musulmans d'y rester à perpétuité en dépendant de la juridiction du gouverneur de la place. Bientôt, deux corps de garde turcs furent établis à la sortie de ces faubourgs. Ce firman lui-

même, qui portait une si grave atteinte aux obligations contractées antérieurement par la Porte, ne fut pas exécuté. En 1838, à l'expiration du délai de cinq ans, et même encore en 1860, les Musulmans séjournaient autour de toutes les forteresses qui contenaient des garnisons turques.

La Sublime Porte répondit par un refus complet au Mémoire du prince qui lui fut remis par la députation serbe. Le prince, de son côté, déclara que toutes les dispositions de ce Mémoire du 7 mai 1860 étaient des droits acquis et irrévocables de la Serbie, et qu'il les considérait comme tels malgré le refus de la Porte. Ce fut le dernier acte de la vie glorieuse, du prince Miloch, qui s'éteignit, le 26 septembre 1860, à Toptchidère, près de Belgrade.

Son fils, le prince Michel, prouva par sa proclamation adressée, lors de son avènement, au peuple serbe, qu'il était bien décidé à ne sacrifier aucun droit de la nation, et à les défendre avec la même énergie et persévérance que son père. Il annonça au peuple que, « par la grâce de Dieu et la volonté de la nation serbe, conformément au hatti-chérif impérial de 1830 et à la loi qui règle la succession au trône (loi serbe de 1859), *il prenait spontanément le gouvernement de l'État comme prince héréditaire* ». Quoique le firman d'investiture fût fondé sur la fiction d'une élection populaire directe, cette question de l'hérédité se trouva résolue en fait sans aucune protestation de la Porte ni des puissances garantes.

Le prince convoqua la Skoupchtina à Kragouyevatz pour le 6/18 août 1861. Il lui fit voter l'organisation d'une milice nationale, comprenant tous les hommes en état de porter les armes, une loi sur la représentation nationale et une loi sur les attributions du Sénat. Les représentants ottomans portèrent une protestation aux puissances garantes et contre l'armement des milices auxquels la Porte attribuait un caractère agressif, et contre la loi sur les attributions du Sénat, qui constituait une violation flagrante du hatti-chérif

de 1838. Cette protestation fut accueillie favorablement par l'Autriche et par l'Angleterre qui invitèrent le Gouvernement serbe à revenir sur ses décisions. Mais la Russie, la France et la Prusse ayant refusé de s'associer à cette démarche, et ayant même conseillé à la Porte de ne pas pousser plus loin le conflit, cette seconde difficulté se trouva encore tranchée en faveur de la Serbie par l'initiative propre de son prince. En 1869, la Principauté se donna librement une nouvelle constitution.

Restait encore la question du séjour des musulmans, que la Serbie ne pouvait, de sa propre autorité, résoudre sans violence, et qui nécessita l'intervention des puissances garantes. Pendant que la Porte temporisait sur l'envoi à Belgrade d'un commissaire qui, réuni au commissaire serbe, devait étudier la question sur les lieux, des conflits sanglants survinrent dans la capitale serbe entre les populations musulmane et chrétienne et amenèrent le bombardement de la ville de Belgrade par les Turcs occupant la forteresse. Le Gouvernement français proposa la réunion d'une Conférence des puissances garantes à Constantinople pour prévenir le retour de semblables conflits. Cette proposition fut agréée et la Conférence s'ouvrit le 6 août 1862.

Elle ne tint pas moins de dix séances à cause de la complète divergence des vues des puissances garantes. L'Autriche et l'Angleterre se distinguaient comme toujours par une grande partialité en faveur de la Turquie. Cherchant, contre toute évidence, à rejeter sur le Gouvernement et la population serbes la responsabilité du conflit des 16 et 17 juin, leurs propositions, formulées par sir Henri Bulwer, ambassadeur de l'Angleterre, tendaient à l'accroissement de la force offensive et défensive des garnisons turques. Il est vrai qu'elles demandèrent en outre la suppression de la juridiction turque en dehors des forteresses, la retraite des musulmans derrière l'ancien petit fossé de l'enceinte de la ville (comme le déci-

dait le firman de 1833), et la défense de recourir au bombardement sauf dans le cas unique de l'attaque contre la forteresse, et seulement douze heures après l'avertissement adressé aux consuls. Mais ces concessions insignifiantes devaient être chèrement payées par l'engagement que le projet imposait à la Serbie de ne pas appeler sous les armes plus de 12.000 hommes sans le consentement préalable de la Porte.

Le marquis de Moustier (ambassadeur français) s'attacha à démontrer que dans la population serbe la conviction était répandue, et non sans fondement, que la citadelle de Belgrade, « au lieu d'être appliquée exclusivement à la défense du pays contre les agressions étrangères, était considérée, surtout par la Porte, comme un moyen de pression sur le Gouvernement princier et d'intimidation à l'égard de la population. » Il ajoutait que « le fait que parmi les puissances contre lesquelles cette place forte était plus spécialement dirigée, il en était qui semblaient prendre au contraire un intérêt tout particulier à son maintien, n'avait pas peu contribué à entretenir la pensée que les conditions prévues dans les arrangements internationaux se trouvaient entièrement déplacées ». (Exposé lu à la séance de la Conférence du 10 août.) L'ambassadeur français n'hésitait pas à indiquer l'évacuation de toutes les forteresses serbes comme la meilleure solution. Si ce moyen ne pouvait pas être adopté, il demandait des garanties morales et matérielles pour la population, au moyen d'une déclaration formelle de la Porte et de la destruction des travaux avancés inutiles à la défense de la citadelle.

Le protocole définitif du 8 septembre 1862 était une transaction entre les puissances amies de la Serbie et celles qui soutenaient le Gouvernement ottoman. Il décidait que la Sublime Porte abandonnerait au Gouvernement serbe, en toute propriété, les terrains et les maisons appartenant aux Musulmans dans le faubourg de Belgrade, en chargeant celui-ci de payer

aux anciens propriétaires une juste indemnité. Ce faubourg, comme tout le reste de la ville, entrait désormais sous la juridiction exclusive des autorités serbes. La Porte était en revanche autorisée à procéder à l'extension de l'esplanade de la forteresse. Une commission mixte nommée par le Gouvernement ottoman et le Gouvernement serbe devait être chargée du règlement de toutes les questions d'expropriation et d'indemnités. Les forteresses de Sokol et d'Oujitza, déclarées par la Porte sans nécessité pour la sécurité de l'Empire, seraient démolies. La Sublime Porte s'engageait enfin, et c'est le point capital du protocole, « à prendre des mesures immédiates, d'accord avec le Gouvernement serbe pour que tous les habitants musulmans qui résidaient autour des cinqs points fortifiés (1) qu'elle occupait en vertu des traités puissent vendre leurs propriétés et se retirer du sol serbe le plus promptement possible. »

Les instructions adressés par la Porte au gouverneur de Belgrade, après avoir été communiquées à la Conférence, lui enjoignaient de ne point s'immiscer dans les affaires de la Principauté et de faire tous ses efforts pour conserver les meilleures relations avec le Gouvernement princier.

La Conférence de Constantinople (de Kanlidja) avait donné encore gain de cause à la Serbie sur ce troisième point litigieux entre elle et la puissance suzeraine. Mais le développement naturel de la Principauté exigeait bien plus que cette confirmation des privilèges octroyés en 1830. L'acte brutal du bombardement avait fait naître l'espérance que l'Europe ne se refuserait pas à reconnaître combien était précaire la situation de la capitale serbe et de ses villes les plus florissantes, et à y remédier par le seul moyen qui pût être efficace, l'évacuation des forteresses par les garnisons turques. Cette solution définitive ne devait pas être attendue longtemps.

(1) Belgrade, Chabatz, Smédérevo, Oujitza et Sokol.

En effet, pour agiter de nouveau la question, la diplomatie serbe profita avec une adresse consommée des embarras intérieurs dans lesquels était tombé l'Empire Ottoman à la suite de l'insurrection de Candie. La Sublime Porte céda, ne pouvant compter sur aucun appui de l'Autriche qui, jusqu'à Sadowa « l'adversaire jurée de toutes les tendances nationales des peuples opprimés en Orient, devait s'occuper en ce moment de ses propres misères et cacher sa honte, juste châtiment de sa vanité (1). » Au commencement de l'année 1867, le prince Michel alla à Constantinople recevoir des mains du sultan le firman qui lui confiait la garde des forteresses.

Les *Principautés Danubiennes* n'avaient jamais été des provinces turques. Leur position envers la Turquie était réglée anciennement par les traités, appelés les capitulations, qui les avaient placées sous le protectorat des sultans et astreintes au payement d'un tribut. Le traité de Koutchouk-Kaïnardji mettait leurs privilèges sous le protectorat de la Russie. Le traité de Bucarest, la convention d'Ackerman et le traité d'Andrinople confirmèrent ce protectorat.

Au Congrès de Paris, les puissances supprimèrent le protectorat de la Russie et placèrent les privilèges et les immunités de deux principautés sous leur garantie collective. (Art. 22.) La Sublime Porte s'engagea à leur conserver une administration indépendante et nationale, et la pleine liberté de culte, de législation, de commerce et de navigation. Contrairement à ce qui était adopté pour la Serbie, le Congrès décida la revision des lois et statuts en vigueur. Il institua dans ce but une Commission spéciale devant se réunir sans délai à Bucarest. La Commission avait pour tâche « de s'enquérir de l'état actuel des Principautés et de proposer les

(1) J. Ristitch.— Après le bombardement de Belgrade (en serbe). M. Ristitch était en ce moment agent diplomatique de la Serbie à Constantinople.

bases de leur future organisation ». (Art. 23.) Le Congrès prescrivit en même temps la convocation d'un divan *ad hoc* dans chacune des Principautés pour exprimer les vœux des populations en vue de l'organisation définitive du pays (24). La procédure à suivre pour le changement constitutionnel était ainsi déterminée : « Prenant en considération l'opinion émise par les deux divans, la Commission transmettra sans retard, au siège actuel des Conférences, le résultat de son propre travail. L'entente finale avec la puissance suzeraine sera consacrée par une convention conclue à Paris entre les hautes parties contractantes, et un hatti-chérif, conforme aux stipulations de la convention, constituera définitivement l'organisation de ces provinces, placées désormais sous la garantie collective de toutes les puissances signataires. » (Art. 24.) Les art. 26 et 27 du traité de Paris laissent aux Principautés Danubiennes la liberté d'organisation de leur force armée nationale « dans le but de maintenir la sûreté de l'intérieur et d'assurer celle des frontières ». Ils obligent la Porte à s'entendre avec les puissances contractantes dans les cas de troubles intérieurs, en interdisant toute intervention armée sans un accord préalable entre les puissances. Enfin la Moldavie était agrandie par une partie de la Bessarabie enlevée à la Russie.

Dans les séances du Congrès comme dans celles de la Conférence de Vienne, les plénipotentioires français agitèrent la question de l'union des deux Principautés, qui trouva l'appui des plénipotentiaires anglais, russes et sardes, mais rencontra une vive opposition des plénipotentiaires autrichiens et turcs. Les adversaires déclarèrent le projet de l'union contraire aux vœux des populations des deux Principautés. « Plus tard, disait le comte Buol (1), quand on aura constitué dans les Principautés une institution

(1) Protocole n° 6, du 6 mars 1856.

pouvant être régulièrement considérée comme l'organe légitime des vœux du pays, on pourra, s'il y a lieu, procéder à l'union des deux provinces avec une parfaite connaissance de cause. »

Malgré toutes les intrigues de la Porte et de l'Autriche (cette dernière avait prolongé outre mesure l'occupation des Principautés), les divans de la Valachie et de la Moldavie se prononcèrent pour l'union, sous un prince étranger, avec le nom de Roumanie. L'opposition austro-turque réussit cependant à empêcher la reconnaissance de cette union en invoquant le traité de Paris qui ne faisait que la subordonner à l'expression de la volonté des populations. La convention signée à Paris le 19 août 1858 maintint la séparation, mais en accordant dans une large mesure la satisfaction aux vœux unitaires, en introduisant un certain nombre des institutions communes. Ces institutions étaient : 1° une Commission centrale, composée de 8 Valaques et de 8 Moldaves, chargée de la protection de la constitution et de l'initiative pour l'introduction des lois communes dans les Principautés ; 2° une haute Cour de justice et de cassation. Les Principautés avaient désormais la dénomination officielle de Principautés-Unies de Moldavie et de Valachie. Le pouvoir suprême devait être exercé par un hospodar élu par l'assemblée et devant être né Moldave ou Valaque.

C'est une question assez délicate que celle de déterminer la position respective des Principautés, de la Porte et des puissances garantes, en ce qui concerne les droits et les devoirs dérivant de la nouvelle constitution que ces dernières venaient d'octroyer aux Principautés. Ou les puissances garantes ont eu tout simplement l'intention de déterminer les privilèges et les immunités de Principautés et de les garantir contre les empiétements de la puissance suzeraine, et alors elles ne devaient s'opposer à aucune modification constitutionnelle tentée par l'une des deux Principautés. Ou elles ont agi en

qualité de mandataires et en quelque sorte de tuteurs de l'Empire Ottoman, au nom et pour le compte de la Sublime Porte, faisant usage du pouvoir constituant qui appartenait, à leur avis, à la Cour suzeraine, et dans ce cas les Principautés n'avaient droit de toucher à aucune disposition constitutionnelle sans le consentement préalable de la Porte ou des puissances garantes. Nous croyons que cette nouvelle solution est plus conforme aux véritables intentions des puissances. Elles tenaient le pouvoir de faire la constitution non pas d'un mandat confié par les Principautés, mais en exerçant les droits de la Sublime Porte. Les divans valaque et moldave n'avaient eu qu'une voix purement consultative dans sa confection, et aucun consentement de la nation roumaine n'avait été demandé pour sa mise en vigueur.

Les Principautés ne s'arrêtèrent cependant pas devant ces obstacles. Elles reconquirent rapidement non seulement le droit de modifier librement leur constitution, mais portèrent encore une profonde atteinte aux droits de la puissance suzeraine en marchant résolument vers l'unité et l'indépendance.

Le 19 janvier 1859, le colonel Alexandre Couza fut élu à l'unanimité de 49 votants hospodar de Moldavie, et le 5 février il fut porté à la même dignité en Valachie, encore par l'unaninimité de 64 suffrages. La Turquie et l'Autriche furent seules à demander l'annulation de cette élection. La Conférence des puissances garantes réunie à Constantinople engagea la Porte à donner exceptionnellement l'investiture au colonel Couza pour le hospodarat de la Moldavie et de la Valachie. L'opposition autrichienne fut brisée à Magenta et à Solférino, et la Turquie céda à son tour, dès que l'Autriche eut cédé. L'administration séparée pour chaque Principauté fut maintenue jusqu'au 4 décembre 1861, lorsque la Porte accorda par un firman l'union administrative et législative en la limitant à la durée du règne de

Couza. La première Chambre commune fut convoquée pour le 24 janvier (5 février) 1862.

Cette Chambre unique, de même que les deux Chambres (valaque et moldave) précédentes, s'était mise en opposition systématique avec le Gouvernement personnel du prince. Le prince finit par s'en débarrasser par le coup d'État du 2 (14) mai 1864, et après avoir obtenu un plébiscite favorable il modifia la constitution de 1858. La Turquie seule protesta, mais le voyage du prince à Constantinople dissipa toutes ses préventions. Le 16 (28) juin de la même année, la Conférence des puissances garantes sanctionna l'entente du suzerain et du vassal. Le droit de la libre organisation intérieure fut reconnu expressément aux Principautés sous la seule restriction de respecter les liens qui les attachaient à la Porte et d'exécuter les traités conclus par la Porte qui leur étaient applicables de même qu'aux autres parties de l'Empire.

Le triomphe du prince Couza ne fut pas de longue durée. Victime d'un coup de main, il fut obligé de signer son abdication durant la nuit du 10 au 11 (22 au 23) février 1866. La Chambre procéda immédiatement à l'élection d'un nouveau prince et, malgré l'opposition des puissances garantes, elle se décida à prendre un prince étranger. Le premier choix s'arrêta sur le comte de Flandre, frère du roi des Belges, et après son refus, en l'absence de la Chambre, sur le prince Charles de Hohenzollern-Sigmaringen, élu par un plébiscite prince de Roumanie. La Conférence des puissances garantes, réunie sur la proposition de la France à Paris, avait cependant invité le Gouvernement provisoire « de s'abstenir de tout acte préjugeant les décisions de la Conférence ». Le 2 mai, elle fit la déclaration que l'union des deux Principautés serait subordonnée à un nouvel assentiment des assemblées valaque et moldave, et au même temps elle invita les assemblées à procéder à l'élection hospodarale qui, au terme de l'art. 13, ne devait tom-

ber que sur un indigène. La Chambre roumaine, réunie le 1er (13) mai, passa outre en confirmant l'élection du prince de Hohenzollern à la dignité de prince héréditaire. Le 8 (20) mai le prince débarqua à Turna-Séverin, après avoir traversé incognito l'Allemagne et l'Autriche, et le 10 (22), il fit son entrée solennelle à Bucarest.

La Turquie prenait une attitude menaçante sur le Danube; les puissances garantes se refusaient à nouer les relations diplomatiques avec le nouveau Gouvernement, et, à l'intérieur du pays, il y avait des mécontents qui trouvaient les encouragements en Russie et en Autriche (1). Le Gouvernement ottoman demanda à la Conférence l'autorisation d'occuper les Principautés. La Conférence ajourna ses séances. L'attitude des puissances voisines était menaçante, et peut-être la Roumanie aurait dû céder à leur pression si la defaite de Sadowa n'était pas venue détourner d'elle l'orage. La Turquie, restée seule en face de la Roumanie, se prêta à un arrangement direct avec le prince Charles. Grâce à l'appui des ambassadeurs français, anglais et prussien, le prince alla à Constantinople recevoir des mains du sultan le firman d'intronisation. Les puissances garantes confirmèrent encore, à cette occasion, l'heureuse entente survenue entre le suzerain et le vassal.

Le traité de Paris, comme nous venons de le voir, subissait des modifications nombreuses dans ses dispositions essentielles au lendemain même de sa signature. La supposition de laquelle partaient les puissances en admettant la possibilité de la régénération de l'Empire Ottoman était fausse, et l'édifice construit sur cette base s'écroulait de tous les côtés. Les Principautés tributaires s'émancipaient et brisaient leurs liens de vassalité. De nouvelles révoltes écla-

1. La ressemblanee est frappante entre l'installation du prince Charles sur le trône roumain et celle du prince Ferdinand de Cobourg qui vient de s'accomplir en Bulgarie.

taient sur tous les points de l'Empire, en Europe et en Asie, et les puissances intervenaient soit diplomatiquement soit militairement en leur faveur. Les avertissements des puissances, leurs menaces s'épuisaient en vain, n'aboutissant qu'à de belles promesses suivies d'éclatants démentis. On ne pouvait pas sauver la Turquie d'elle-même, car, comme le disait l'empereur Nicolas, on ne peut pas rendre à volonté la vie aux mourants.

Les puissances réunies au Congrès de Paris s'étaient donné encore et surtout pour tâche de mettre l'Empire Ottoman à l'abri des attaques russes. Elles voulaient arrêter la Russie dans sa marche vers le Bosphore et la Méditerranée qu'elle poursuivait depuis des siècles avec toute l'opiniâtreté des mobiles instinctifs. C'est dans ce but que le traité de Paris supprimait le droit de la Russie d'intervenir en faveur des sujets chrétiens de la Porte, mettait fin à son protectorat dans les Principautés tributaires, enlevait une partie de la Bessarabie à son territoire ; et enfin c'est dans ce même but qu'il portait atteinte à la souveraineté de la Russie, en neutralisant la mer Noire. C'est ce dernier point, comme nous l'avons vu, qui avait blessé le plus vivement l'amour-propre de la nation russe.

La neutralisation de la mer Noire était cependant une combinaison condamnée par avance à une existence de courte durée. Un puissant empire, plein de force vitale, tel que la Russie, ne se laisse jamais imposer pendant longtemps des servitudes pareilles, incompatibles avec son indépendance et sa dignité. En 1867, le Gouvernement français ayant repoussé imprudemment la revision du traité de Paris sur ce point, malgré les plus vives instances du comte de Beust, il ne restait à la Russie qu'à chercher à s'en affranchir par une combinaison dirigée contre la France. La veille de la guerre franco-allemande, un accord fut établi entre la Prusse et la Russie assurant à cette dernière puissance

l'appui prussien pour la revision du traité de Paris après le rétablissement de la paix. Mais le prince Gortchakow était trop renseigné par l'expérience sur la manière dont le prince de Bismarck payait les services de ses amis lorsqu'il n'en avait plus besoin, pour attendre l'écrasement complet de la France. Il s'empressa de dénoncer le traité de Paris, le 19 (31) octobre 1870, à un des moments les plus critiques de cette grande guerre.

La note russe constatait que les puissances signataires avaient neutralisé la mer Noire dans le but d'y rendre impossible un conflit quelconque, et que l'expérience de quinze années avait prouvé que ce principe de neutralisation ne reposait que sur une théorie. Le prince Gortchakow affirmait, non sans raison, que la Russie n'était pas la première puissance qui portait atteinte aux stipulations du traité du 30 mars. « Ce traité, disait-il, n'a d'ailleurs pas échappé aux dérogations dont la plupart des transactions européennes ont été frappées, et en présence desquelles il serait difficile d'affirmer que le Droit écrit, fondé sur le respect des traités comme base du Droit public et règle des rapports entre les États, ait conservé la même sanction morale qu'il a pu avoir en d'autres temps. » Les Gouvernements anglais et autrichien répondirent qu'ils ne pouvaient pas accepter la doctrine d'après laquelle une seule puissance se jugerait autorisée à procéder de sa propre autorité aux modifications de ses engagements internationaux. Mais ils annoncèrent en même temps qu'ils ne se refuseraient pas à examiner la question, d'accord avec les autres puissances signataires, si la Russie voulait employer une autre forme. La Prusse ayant pris une attitude favorable à la Russie, les deux Gouvernements furent obligés de sacrifier le fond de la question et de se borner à sauver les apparences. La Russie, de son côté, ne pouvait trouver aucun inconvénient à voir les puissances confirmer solennellement la décision qu'elle venait de prendre, on s'en-

tendit sur la réunion d'une Conférence à Londres. La Prusse devait y convier toutes les puissances signataires du traité de Paris à l'exception de la France, que le Gouvernement anglais se réservait d'inviter.

La Conférence se réunit en première séance, le 17 janvier 1871 (1). Les puissances commencèrent par signer une déclaration « reconnaissant que c'était un principe essentiel du Droit des gens qu'aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité ni en modifier les stipulations qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale ». Le traité fut signé le 13 mars. Il stipulait l'abrogation des art. 11, 13 et 14 du traité de Paris du 30 mars 1856, ainsi que de la convention spéciale conclue entre la Sublime Porte et la Russie, et annexée à l'art. 14. La mer Noire restait ouverte à la marine marchande, de même le principe de la fermeture des Détroits était maintenu « avec la faculté pour Sa Majesté le sultan de les ouvrir aux bâtiments de guerre des puissances amies et alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du traité de Paris du 30 mars 1856 ».

La garantie de l'intégrité et de l'indépendance de l'Empire Ottoman avait été le résultat de l'alliance anglo-française et de la prépondérance autrichienne en Allemagne. Tant que l'alliance des puissances occidentales subsistait, et tant que l'Autriche gardait son prestige dans la Confédération germanique, le but véritable de cette garantie, qui était d'empêcher la conquête de l'Orient par la Russie, n'avait subi aucune atteinte. Mais une fois l'Autriche expulsée de la Confédération et la France, abandonnée à elle-même, écrasée et démembrée, l'ancien groupement des puissances qui avaient

(1) Le plénipotentiaire français, le duc de Broglie, n'était arrivé à Londres que plus tard ; il donna son adhésion aux décisions prises antérieurement par la Conférence.

élevé des barrières entre la Russie et Constantinople fut dissous. Au moment même où l'alliance anglo-française, en tant qu'un élément des forces européennes, se brisait, la Russie dénonçait triomphalement les stipulations du traité de Paris qui pesaient le plus sur sa dignité, et reprenait le droit d'organiser librement ses forces en vue de l'invasion de l'Empire Ottoman. Le nouveau groupement des puissances, le nouvel équilibre des forces qui se formait à la suite de la création de l'Empire Allemand ne donnait pas non plus à la Russie carte blanche sur la Péninsule des Balcans. Mais la puissance qui tenait entre ses mains la balance de ce nouvel équilibre voyait son intérêt à laisser s'accomplir en Orient certaines modifications. Il s'agissait pour le grand chancelier allemand de pousser l'Autriche vers l'Orient pour en faire le champion des intérêts politiques et économiques de l'Allemagne. En la compromettant avec la Russie, de façon à lui rendre indispensables l'amitié et l'alliance de l'Allemagne, il l'obligeait du même coup à oublier sa position perdue à Sadowa. Telle était la situation politique en Europe lorsqu'en 1875 éclata l'insurrection dans l'Herzégovine et dans la Bosnie.

Le Gouvernement ottoman se montra incapable soit de réprimer rapidement le mouvement sans avoir recours aux massacres et aux dévastations, soit d'inspirer quelque confiance aux insurgés dans la promesse des réformes qu'il leur faisait. Les puissances garantes intervinrent. Elles essayèrent tout d'abord d'amener l'apaisement au moyen de la médiation de leurs consuls. Cet essai ayant échoué, l'Autriche prit l'initiative d'une nouvelle mesure et le comte Andrassy adressa, après l'approbation préalable de la Russie et de l'Allemagne, le 30 décembre 1875, aux puissances signataires du traité de Paris (la Turquie exceptée) la fameuse circulaire connue sous le nom de *Note Andrassy*. Après avoir constaté l'insuccès complet des mesures de pacification pri-

ses par la Sublime Porte, la Note proposa de lui recommander l'application des mesures suivantes : la liberté religieuse pleine et entière ; l'abolition du fermage de l'impôt ; la confection d'une loi décidant que le produit des contributions directes de la Bosnie et de l'Herzégovine sera employé dans l'intérêt de ces provinces ; l'institution d'une commission spéciale composée en nombre égal de musulmans et de chrétiens pour contrôler l'exécution des mesures proposées par les puissances, et enfin l'amélioration de la situation agraire des populations rurales. Toutes ces réformes devaient être, après leur acceptation par le sultan, communiquées officiellement aux puissances. « Sans doute, disait la Note, que par ce moyen, les chrétiens n'obtiendraient pas la forme de garantie qu'ils semblent réclamer en ce moment, mais ils trouveraient une sécurité relative dans le fait même que les réformes octroyées seraient reconnues indispensables par les puissances et que la Porte aurait pris envers l'Europe l'engagement de les mettre à exécution. » C'était, en somme, le même système que celui employé par le Congrès de Paris. L'Europe propose les réformes rédigées par les ministres de l'une ou de plusieurs puissances. Le sultan accorde à ses sujets, spontanément, ces mêmes réformes et communique ensuite officiellement aux puissances la résolution qu'il vient de prendre. Les puissances gardent leur sérieux à cette communication et adressent au sultan des félicitations chaleureuses pour son heureuse et généreuse initiative. La différence n'était que dans la nature des réformes. Le hatti-hounrayon de 1856 tendait à la régénération de l'Empire Ottoman, tandis que les mesures proposées par la Note Andrassy n'avaient en vue que la pacification des provinces révoltées. En 1856, les puissances se renfermaient dans les généralités, et en 1875 elles élaboraient un programme détaillé.

La France et l'Italie donnèrent leur adhésion sans ré-

serve à la Note. L'Angleterre, tout en faisant quelques observations, lui promit son appui. Munie de cet assentiment général, la Note fut communiquée, dans la forme d'une note verbale, à la Porte. Le ministre ottoman des affaires étrangères déclara, et une communication officielle (17 février 1876) confirma cette déclaration, que Sa Majesté. le sultan avait déjà, de son propre mouvement, pris la décision d'accorder aux provinces insurgées le plus grand nombre des reformes réclamées par la Note. De cette façon, la Porte, tout en ayant l'air de ne pas accepter l'intervertion des puissances, exécutait en substance ce qu'elles lui demandaient : elle accordait la plupart des réformes et elle en faisait communication officielle aux puissances.

Les puissances se montraient satisfaites, mais les insurgés étaient d'un avis différent. Les réformes accordées par la Porte étaient insufisantes, et les garanties pour leur exécution ne leur paraissaient pas sérieuses. Leur Mémorandum de Soutorina, écrit le 26 mars (7 avril) 1876, en réponse aux propositions des puissances, demandait la retraite de l'armée turque dans les forteresses déterminées limitativement, l'autonomie provinciale, une réforme agraire sérieuse, le désarmement simultané des chrétiens et des musulmans, et enfin et surtout le contrôle des puissances pour l'exécution de toutes ces réformes. « En dernier lieu, disait le Mémorandum, nous demandons que les Gouvernements d'Autriche et de Russie établissent, dans les six places où sont maintenues les garnisons turques, chacun un agent chargé de veiller à l'exécution des réformes. »

La lutte recommença à l'arrivée du printemps, et bientôt le mouvement se propagea dans certaines parties de la Bulgarie. La surexcitation des Musulmans se manifesta par l'assassinat des consuls français et allemand à Salonique. Les chanceliers des trois Empires se réunirent alors à Berlin où ils rédigèrent le *Memorandum de Berlin*, du 13 mai 1876, et

le communiquèrent immédiatement aux ambassadeurs de la France, de l'Angleterre et de l'Italie. « Le programme de pacification, disait-il, bien qu'accepté en principe par toutes les parties, a rencontré un double écueil. Les insurgés ont déclaré que l'expérience du passé leur défendait de se fier aux promesses de la Porte à moins d'une garantie matérielle, positive de l'Europe. La Porte a déclaré, de son côté, qu'aussi longtemps que les insurgés parcouraient le pays en armes et que les réfugiés ne se rapatriaient pas, il lui était matériellement impossible de procéder à la nouvelle organisation du pays. En attendant, les hostilités ont repris leur cours. » Le Mémorandum proposait de demander à la Porte « avec toute l'énergie que doit avoir la voix unie des grandes puissances » de suspendre les hostilités pendant un délai de deux mois, qui permettrait d'entrer résolûment dans la voie de l'exécution des réformes et d'inspirer la confiance aux insurgés et aux réfugiés. Les réformes exigées étaient à peu près les mêmes que celles proposées par la Note Audrassy. Seulement, le Mémorandum, tenant compte dans une certaine mesure des vœux exprimés à Soutorina, en ce qui concernait leur mise à exécution, demandait que les consuls ou délégués des puissances exerçassent une surveillance sur l'application des réformes. « Si cependant l'armistice s'écoulait sans que les efforts des puissances réussissent à atteindre le but qu'elles ont en vue, les trois Cours impériales sont d'avis qu'il deviendrait nécessaire d'ajouter à leur action diplomatique la sanction d'une entente en vue des mesures efficaces qui paraîtraient réclamées dans l'intérêt de la paix générale pour arrêter le mal et en empêcher le développement. » La Porte ne pouvait donc plus se tromper. Le Mémorandum déclarait nettement qu'il ne s'agissait pas, cette fois-ci, de conseils amicaux, mais d'une véritable mise en demeure accompagnée des menaces d'une action de la part des puissances.

La France et l'Italie donnèrent encore leur pleine adhésion au programme arrêté par les trois Empires ; mais l'Angleterre s'y refusa en déclarant le Mémorandum attentatoire à l'indépendance de l'Empire Ottoman. Moralement encouragée par ce refus, la Turquie refusa même d'accorder l'armistice qu'on lui demandait. L'insurrection bulgare fut bientôt étouffée dans le sang. La Serbie et le Monténégro déclarèrent alors la guerre à la Turquie pour secourir leurs frères de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Les deux Principautés serbes, abandonnées par l'Europe et par les autres États chrétiens de la Péninsule des Balcans, ne purent pas mener à bonne fin la lutte inégale engagée avec l'Empire Ottoman. Les Turcs réussirent, après de longs efforts, à enfoncer la ligne défensive de la Serbie dans la vallée de Morava, mais l'ultimatum russe leur imposa en ce moment l'armistice du 31 octobre 1876. L'Angleterre proposa la réunion d'une Conférence ayant pour base de délibérations l'indépendance et l'intégrité territoriales de l'Empire Ottoman. Cette proposition fut acceptée par la Porte et par toutes les puissances. Mais le prince Gortchakow, en y donnant le consentement de la Russie, exposa nettement la différence qui existait entre les vues des Gouvernements russe et anglais, surtout en ce qui concernait les moyens pour la mise à exécution des décisions des puissances. Dans la dépêche du 18 novembre 1876, il reprochait au Cabinet de Londres de vouloir « concilier ces moyens avec la lettre de stipulations conclues en d'autres temps, dans une autre situation, avec d'autres idées, sans tenir compte des vingt années écoulées et de la pénible expérience qu'elles ont apportée. Cette expérience a démontré avec la dernière évidence que l'action européenne en Turquie s'est condamnée à l'impuissance par les stipulations de 1856, et que la Porte en profite pour perpétuer le régime ruineux pour elle et pour ses sujets chrétiens, désastreux pour la paix générale, révol-

tant pour les sentiments de l'humanité et pour la conscience de l'Europe chrétienne, qu'elle poursuit depuis vingt ans avec la certitude d'une complète impunité... Il importe de reconnaître que l'indépendance et l'intégrité de la Turquie doivent être subordonnées aux garanties réclamées par l'humanité, les sentiments de l'Europe chrétienne et le repos général. La Porte a été la première à enfreindre les engagements qu'elle a contractés par le traité de 1856 vis-à-vis de ses sujets chrétiens. L'Europe a le droit et le devoir de lui dicter les conditions auxquelles seulement elle peut consentir au maintien du *statu quo* politique créé par ce traité ; et puisque la Porte est incapable de les remplir, elle a le droit et le devoir de se substituer à elle en tant qu'il est nécessaire pour en assurer l'exécution. »

Les plénipotentiaires des puissances garantes se réunirent à Constantinople, en décembre 1876, et tinrent tout d'abord quelques séances préliminaires sans la participation des plénipotentiaires turcs. La première séance plénière, sous la présidence de Savfet-Pacha, ministre des affaires étrangères, eut lieu le 28 décembre. Au moment de son ouverture, les coups de canons retentissant sur les deux rives du Bosphore annonçaient la transformation du vieil Empire du sultan en un État constitutionnel. Le chef de la jeune Turquie, Midhat-Pacha, redevenu grand vizir, voulait prévenir de cette façon les exigences des puissances en leur opposant les empêchements constitutionnels, notamment en ce qui concernait la concession d'un régime particulier à une province quelconque. Le jeu était trop grossier pour arrêter un seul instant la Conférence, et le premier plénipotentiaire français, le comte Chaudordy, fit, séance tenante, aux plénipotentiaires ottomans communication des décisions prises dans les réunions préliminaires. Ces décisions se rapportaient : 1° aux conditions de la paix entre la Turquie et la Serbie et le Monténégro, stipulant pour les premières le

statu quo avec le règlement de la frontière de Drina, et une rectification des frontières pour le second; 2° à l'organisation de la Bosnie, de l'Herzégovine et de la Bulgarie en provinces jouissant de l'autonomie locale (on disait expressément qu'elles ne seraient pas érigées en États tributaires); 3° à l'envoi de commissions internationales dans ces provinces et aux instructions à donner à ces commissions.

Le Gouvernement ottoman opposa une fin de non-recevoir, s'abritant derrière la nouvelle constitution qu'il déclarait ne pas pouvoir violer le lendemain de sa promulgation. Toutes les concessions des puissances qui renoncèrent successivement à l'intervention des troupes étrangères dans les provinces insurgées, à leur participation dans la nomination du Gouverneur (sauf pour la première période de 5 ans) et à ce que ces gouverneurs soient nécessairement chrétiens, ne purent pas ébranler la résistance de la Porte.

La Conférence se sépara sans résultat. Les puissances, pour montrer leur mécontentement, rappelèrent leurs ambassadeurs, ne laissant à Constantinople que des chargés d'affaires.

La Conférence dissoute, les négociations nouées directement entre les belligérants amenèrent la conclusion de la paix entre la Turquie et la Serbie sur le pied du *statu quo ante* (16 février 1877); mais les négociations entre la Turquie et le Monténégro restèrent pendantes. La Russie prit alors à son tour l'initiative d'une dernière démarche pour un arrangement amiable. Le général Ignatiew fut chargé d'une mission confidentielle auprès des puissances garantes. Le résultat en fut la signature du *Protocole de Londres*, du 31 mars 1877, qui demandait à la Porte la conclusion de la paix avec la Monténégro sur les bases fixées pour la Conférence (rectification des frontières) et l'exécution immédiate des réformes sous le contrôle des agents diplomatiques et des consuls des puissances.

Ce qui fut bien plus important que le Protocole lui-même, c'étaient les deux déclarations russe et anglaise qui l'accompagnaient. Elles démontraient clairement que l'entente entre les puissances n'était qu'apparente. Cette fois-ci, comme dans les tentatives précédentes, les deux puissances différaient d'avis surtout dans la question des moyens d'exécution. Les puissances s'entendaient généralement sur les réformes à recommander au Gouvernement ottoman; mais dès qu'il s'agissait d'envisager son refus formel ou sa mauvaise volonté, ce beau spectacle du concert européen agissant au nom de l'humanité et de la civilisation disparaissait comme par enchantement.

« Si la paix avec le Monténégro est conclue, déclarait le gouvernement russe, et que la Porte accepte les conseils de l'Europe et se montre prête à se remettre sur le pied de paix et à entreprendre sérieusement les réformes mentionnées dans le Protocole, qu'elle envoie à Saint-Pétersbourg un envoyé spécial pour traiter du désarmement auquel Sa Majesté l'empereur consentirait aussi de son côté;

« Si des massacres pareils à ceux qui ont ensanglanté la Bulgarie avaient lieu, cela arrêterait nécessairement les mesures de démobilisation. »

La déclaration anglaise disait de son côté :

« Considérant que c'est uniquement dans l'intérêt de la paix européenne que le Gouvernement de Sa Majesté Britannique à consenti à signer le protocole proposé par le Gouvernement de la Russie, il est entendu à l'avance que, dans le cas où l'objet en vue ne serait pas atteint, c'est-à-dire un désarment réciproque de la part de la Russie et de la Turquie et la paix entre elles, le protocole en question sera considéré comme nul et non avenu. »

Les souvenirs de la guerre de Crimée hantaient encore l'esprit des ministres ottomans, et il est facile de comprendre qu'en présence de divergences pareilles ils se déci-

deront à ne tenir aucun compte des recommandations de ce singulier « concert européen ». Le 9, avril, le ministre des affaires étrangères du sultan déclina toute intervention étrangère comme attentatoire à l'honneur et à la dignité de l'Empire, et déclara que la Sublime Porte voulait « ignorer tout ce qui avait pu être décidé sans elle et contre elle ». Les ministres turcs oubliaient seulement que, cette fois-ci, l'Angleterre était seule, et que dans ces conditions il y avait toute chance de croire qu'elle ne tirerait son épée que pour la défense des intérêts britanniques. Bientôt elle montra qu'il y avait plusieurs manières de protéger ces intérêts. Quatre jours après ce refus, le ministre ottoman des affaires étrangères déclara aux envoyés monténégrins que la « Chambre des députés » avait repoussé les conditions de la paix qu'ils proposaient.

Comme le disait la circulaire du prince Gortchakow, « toute chance était fermée aux tentatives de conciliation ». Le 23 avril, le chargé d'affaires russe quitta Constantinople, et le 24 parut le manifeste de l'empereur Alexandre ordonnant à ses troupes de franchir les frontières. Le même jour, Savfet-Pacha adressa de son côté une circulaire aux agents diplomatiques ottomans accrédités auprès des puissances garantes. En invoquant l'art. 8 du traité de Paris et en protestant contre son inobservation par la Russie, il s'adressait aux puissances avec une demande de médiation, quoique, disait-il, c'est l'agresseur qui eût dû faire cette démarche. Les puissances répondirent par la proclamation de la neutralité. Du reste, la demande turque était mal fondée, car la médiation des puissances s'était exercée à plusieurs reprises et surtout par la Conférence de Constantinople et par le protocole de Londres.

Tout le monde connait les péripéties différentes et le résultat final de cette grande lutte dans laquelle les armées russes poussèrent leur marche victorieuse jusque aux

portes de Constantinople. Nous laisserons de côté tous les événements militaires pour exposer brièvement les négociations diplomatiques qui avaient précédé le traité de San-Stéfano, et celles qui avaient déterminé sa revision par le Congrès de Berlin.

L'Autriche-Hongrie déclara sa neutralité dans la guerre russo-turque en demandant à la Russie de ne pas faire passer ses troupes par la Serbie. Plus tard, elle permit à cette dernière d'entrer en campagne en lui défendant toute action du côté de la Russie. Elle indiquait par là nettement qu'elle voulait limiter l'action de la Russie à la partie orientale de la Péninsule des Balcans et qu'elle entendait en garder la partie occidentale sous son influence. Et la Russie et la Serbie durent s'incliner devant cette injonction. La Grande-Bretagne, de son côté, adressa le 6 mai 1877, à Saint-Pétersbourg, une communication subordonnant sa neutralité aux conditions suivantes : 1° la liberté du canal de Suez et la non-occupation de l'Égypte ; 2° la conservation de Constantinople à son possesseur ; 3° le respect des stipulations concernant les Détroits du Bosphore et des Dardanelles. Le prince Gortchakow accepta les conditions anglaises en indiquant en même temps les intérêts russes pour lesquels il attendait à son tour une sérieuse considération du Gouvernement britannique. Ces intérêts consistaient dans la « nécesisté absolue de mettre fin à la situation déplorable des chrétiens soumis à la domination turque, et à l'état de trouble chronique dont elle était la cause ». Pour éviter le reproche que la Russie cherchait à se donner l'apparence du seul protecteur des sujets chrétiens de la Porte, le prince précisait que ces intérêt russes consistaient en ce que « à chacune de ces crises on suspectait et on accusait la politique de la Russie, et ses relations extérieures, son commerce, ses finances et son crédit en étaient affectés ».

Le 8 juin 1877, le comte Schouwalow, ambassadeur de

Russie à Londres, exposa à lord Derby les conditions sous lesquelles son Gouvernement consentirait à faire la paix, si la Porte se montrait disposée à traiter avant le passage des Balkans par les troupes russes. Ces conditions étaient: constitution de la Bulgarie au nord des Balkans en une province autonome vassale, sous la garantie de l'Europe, et demantèlement des forteresses sur le Danube; la Bulgarie au sud des Balkans, ainsi que les autres provinces chrétiennes de la Turquie recevraient des garanties sérieuses pour une administration régulière; la Serbie et le Monténégro auraient des agrandissements territoriaux; la Bosnie et l'Herzégovine seraient pourvues d'institutions jugées compatibles avec leur état intérieur et de nature à leur garantir une bonne administration indigène; la question de l'indépendance roumaine serait résolue par une entente générale; la Russie prendrait, comme compensation de ses frais de guerre, la Bessarabie (la Roumanie aurait Dobroudja en échange) et, en Asie, Batoum avec le territoire adjacent. Cependant « si l'Autriche-Hongrie, de son côté, demandait une compensation, soit pour l'extension acquise par la Russie, ou comme garantie contre les nouveaux arrangements mentionnés plus haut au bénéfice des Principautés chrétiennes de la presqu'île des Balkans, la Russie ne s'opposerait pas à ce qu'elle cherchât cette compensation en Bosnie et en partie dans l'Herzgovine ». Le 14 juin, l'ambassadeur russe apporta la modification suivante à ce projet: « Après mûr examen de la situation, le prince Gortchakow est arrivé à la conclusion que la séparation de la Bulgarie en deux provinces serait impraticable. Les informations locales ont prouvé que la Bulgarie doit rester une seule province; sinon, la partie la plus laborieuse et la plus intelligente de la population bulgare, et celle qui a notablement le plus souffert de la mauvaise administration turque, resterait exclue des institutions autonomes. »

Le 12 décembre, deux jours après la prise de Plewna, la Porte demanda les bons offices des puissances. L'empereur d'Allemagne ayant refusé, la demande turque échoua. Le 24 décembre, la Porte s'adressa spécialement à la Grande-Bretagne, mais le prince Gortchakow répondit aux ouvertures anglaises que la Porte devait s'adresser directement aux commandants militaires russes et négocier en même temps les conditions de l'armistice et les préliminaires de la paix. Le Gouvernement ottoman fut obligé de satisfaire à cette exigence. Le 14 (26) janvier 1878, les plénipotentiaires turcs furent envoyés au quartier général russe à Kazanlyk. Le 19 (31) du même mois, les préliminaires de paix furent signés à Andrinople, et le 19 février (3 mars) ils furent convertis en un traité définitif à San-Stéfano.

Le traité de San-Stéfano stipulait : *pour le Monténégro*, l'accroissement territorial et la reconnaissance de son indépendance par la Sublime Porte. Une commission européenne devait être chargée de l'élaboration d'un règlement spécial pour la navigation de la Boyana. Les nouveaux conflits entre la Turquie et cette Principauté seraient soumis à l'arbitrage de la Russie et de l'Autriche-Hongrie.

Pour la Serbie, l'indépendance et la rectification des frontières.

Pour la Roumanie, l'indépendance et la réserve d'une entente spéciale entre ce pays et la Sublime Porte au sujet de l'indemnité de guerre.

Le traité constituait « en Principauté autonome, tributaire, avec un Gouvernement chrétien et une milice nationale », la *Grande-Bulgarie*, s'étendant des rives du Danube jusqu'aux côtes de la mer Égée, et de la mer Noire jusqu'aux montagnes albanaises non loin de l'Adriatique. Cette Bulgarie de San-Stéfano englobait, sauf la Principauté actuelle et la Roumélie orientale, presque toute la Thrace, la Macédoine et une forte partie de la vieille Serbie, c'est-à-dire les

pays qui appartenaient pour une large part et ethnographiquement et historiquement aux nationalités serbe et grecque. Salonique était un îlot entouré par la Principauté et Constantinople lui-même était exposé à être pour elle le prix d'un heureux coup de main. L'armée ottomane ne pouvait plus résider dans la Principauté, et toutes ses fortifications devaient être rasées. Les troupes russes l'occuperaient pendant deux ans, délai jugé nécessaire pour l'organisation des milices indigènes. Le prince librement élu par la population et confirmé par la Sublime Porte avec l'assentiment des puissances ne pouvait appartenir à aucune dynastie régnante des puissances signataires du traité de Paris.

Les forteresses sur le cours du Danube devaient être rasées et dans les eaux de Roumanie, de Serbie et de Bulgarie, il ne pouvait plus y avoir de bâtiments de guerre.

La *Bosnie* et l'*Herzégovine* étaient dotées de réformes élaborées pour elle par la Conférence de Constantinople, « avec les modifications qui seraient arrêtées d'un commun accord entre la Sublime Porte, les Gouvernements de Russie et de l'Autriche-Hongrie. »

L'île de Crète recevait la stricte application du règlement organique de 1868, avec des améliorations conformes aux vœux exprimés par les populations indigènes. Des règlements analogues devaient être introduits dans l'Epire, la Thessalie et les autres parties de la Turquie d'Europe pour lesquelles une organisation spéciale n'était pas prévue. Les commissions spéciales, dans lesquelles l'élément indigène devait avoir une large part, étaient chargées d'élaborer dans chaque province les détails du nouveau règlement. « Le résultat de ces travaux serait soumis à l'examen de la Sublime Porte, qui consulterait le Gouvernement impérial de Russie avant de les mettre à exécution. »

Les provinces asiatiques habitées par les Arméniens recevaient, elles aussi, les réformes exigées par les besoins lo-

caux, et la sublime Porte s'engageait à garantir leur sécurité contre les Kourdes et les Circassiens.

L'indemnité de guerre à payer à la Russie se chiffrait à 1.410.000.000 de roubles, dont 1.100.000.000 étaient remplacés, vu la pénurie du trésor ottoman, par des cessions territoriales comprenant : Ardahan, Kars, Batoum, Bayazet en Asie, et la Dobroudja, avec le delta du Danube et l'île des Serpents en Europe. Pour le territoire qui lui était concédé en Europe, la Russie se réservait le droit de l'échanger contre la partie de la Bessarabie qui lui avait été enlevée en 1856.

Le principe de la fermeture des Détroits aux bâtiments de guerre et de libre passage pour la marine marchande était confirmé expressément.

Nous avons vu que la diplomatie russe fut obligée, au début de la campagne, de prendre certains engagements envers l'Autriche et envers l'Angleterre. Ces deux puissances avaient posé des limites à son action, en lui indiquant clairement qu'elles n'accepteraient pas de solutions qui établiraient la prépondérance exclusive, soit matérielle, soit morale, de la Russie dans la Péninsule des Balkans. La Russie devait désintéresser ses deux rivales, et leur reconnaître le droit de faire des acquisitions compensatoires. Elle s'était engagée, à cette occasion, dans la voie du partage des influences. La diplomatie russe, de même que l'opinion publique en Russie, considérait ces concessions comme des renonciations à une partie de la mission historique du peuple russe. C'était à ses yeux en quelque sorte un démembrement moral, que la Russie subissait sous la pression des circonstances, comme elle l'avait dû subir jadis en Pologne, par la cession, aux puissances allemandes, des provinces slaves qui composaient ce royaume. Tout naturellement, elle cherchait à limiter ces sacrifices dans la mesure du possible. C'est là l'idée dominante du traité de San-Stéfano.

L'Angleterre déclarait que ses intérêts étaient en Égypte, à Constantinople et dans les Détroits. La Russie, obligée, sous peine de provoquer contre elle une coalition européenne, de tenir compte des intérêts anglais, étendait autant que possible la limite de la nouvelle Principauté slave du côté de Constantinople et des Détroits. L'Autriche, de son côté, réservait à sa prépondérance la partie occidentale de la Péninsule, et la Russie, forcée d'accepter l'idée de ce partage d'influence, cherchait à se procurer la part de beaucoup la plus prépondérante. C'est encore dans ce but qu'elle étendait autant que possible les limites de la Principauté bulgare vers l'Occident, sans faire attention qu'elle blessait les sentiments nationaux des Serbes et des Grecs, en attachant l'étiquette bulgare à des provinces serbes ou grecques de nationalité. Ne pouvant pas s'opposer à l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche, elle formait un double obstacle à la marche de cette puissance vers Salonique, en faisant de ce port important un îlot au milieu des possessions de la Principauté bulgare, et en étendant les frontières de la Serbie et du Monténégro de façon à resserrer le plus possible la route qui conduisait de Sarayévo vers la mer Égée.

Mais ni l'Angleterre ni l'Autriche ne furent satisfaites des concessions que leur faisait le traité de San-Stéfano, trouvant l'une et l'autre la part que la Russie se réservait fort exagérée. Assurées de l'appui moral de l'Allemagne, elles se sentaient plus fortes que leur adversaire, épuisé par la guerre, et entendaient dicter leurs conditions.

Lord Loftus, ambassadeur anglais à Saint-Pétersbourg, déclarait déjà, le 14 janvier 1878, au prince Gortchakow, que : « pour éviter un mécompte possible et à la suite de rapports qui sont parvenus à Londres, le Gouvernement de Sa Majesté est d'opinion que tout traité conclu entre les Gouvernements de la Russie et de la Porte, affectant les traités de

1856 et de 1871, devrait être un traité européen et ne serait pas valide sans l'assentiment des puissances qui ont été parties contractantes à ces traités. » Le 29 janvier, le Gouvernement anglais communiqua à Paris, Vienne, Berlin et Rome une déclaration conçue dans le même sens, réservant aux puissances la décision sur tout ce qui tendrait « à modifier les traités européens et à affecter les intérêts généraux et ceux de la Grande-Bretagne ».

Le 3 février, le comte Andrassy proposa la réunion d'une Conférence d'abord à Vienne et, lorsque ce choix fut décliné par la Russie, à Baden. Le 7 mars, le prince de Bismarck informait à son tour les puissances « que sur la demande des Cours de Vienne et de Saint-Pétersbourg, la Cour de Berlin, dans le désir de donner aux cabinets intéressés un témoignage d'amitié et de contribuer au maintien de la paix, s'était décidée à accepter que Berlin fût le siège d'un Congrès ».

En principe, cette proposition rencontra l'adhésion unanime de toutes les puissances. La réserve faite par le Gouvernement français en ce qui concernait le maintien du *statu quo* en Egypte, en Syrie et dans les Lieux Saints, fut admise sans aucune difficulté. Mais celles qui furent formulées par le Gouvernement anglais mirent pendant quelque temps en question la réunion du Congrés. Ce gouverment, partant du principe que les anciens traités restaient valables jusqu'à ce que les modifications stipulées par le traité de San-Stéfano n'auraient pas été acceptées par les puissances signataires, demandait que toutes les questions touchées dans le traité de paix entre la Russie et la Turquie fussent considérées « comme étant de nature à être traitées dans le Congrès ». La Russie, de son côté, ne s'engageait à soumettre au Congrès que les questions qui touchaient aux intérêts européens. Elle finit cependant par consentir à ce que le Congrès lui-même désignât les articles du traité de

San-Stéfano qui présentaient ce caractère. La différence entre les opinions des deux Gouvernements n'était guère sensible, et cependant elle faillit amener la rupture des négociations. La guerre paraissait imminente, surtout lorsque lord Derby se retira et fut remplacé aux affaires étrangères par le marquis de Salisbury, ce qui signifiait la victoire du parti de la guerre dans le ministère anglais.

Le véritable but de cette attitude prise par l'Angleterre n'était pourtant pas l'acceptation d'une formnle plutôt que d'une autre comme base des délibérations du Congrès. Il y avait des solutions que l'Angleterre ne voulait accepter ni avec ni sans le Congrès, et elle désirait avoir des garanties à ce sujet avant de se rendre à Berlin. Le marquis de Salisbury, sitôt arrivé au pouvoir, adressa une circulaire (1 avril 1878), indiquant quelles étaient ces solutions repoussés par l'Angleterre. Après avoir rappelé le principe consigné dans le protocole de la conférence de Londres de 1871, prescrivant la rupture unilatérale des engagement internatinaux, la circulaire anglaise dénonce le caractère général du traité de San-Stéfano. « Ce traité, dit-elle, fournit un motif concluant de plus contre la discussion séparée de telle ou telle partie de ses stipulations, à l'exclusion des autres. » Elle proteste en premier lieu et surtout contre la constitution de la Grande-Bulgarie « qui formerait, sous les auspices et la direction de la Russie, un puissant État slave qui posséderait des ports importants sur la mer Noire et dans l'Archipel, et qui donnera à l'Empire moscovite une influence prépondérante sur les relations tant politiques que commerciales de ces deux mers ». Elle y voit encore une atteinte aux droits de la nationalité grecque et un grand inconvénient pour l'administration des provinces turques séparées de Constantinople.

Les stipulations se rapportant à l'amélioration du sort des sujets chrétiens de la Porte dans la Thessalie, dans l'Épire

et dans les autres provinces, fort louables du reste en elles-mêmes, sont accompagnées de cette condition « que les lois destinées à atteindre ce but seront rédigées sous la surveillance du Gouvernement russe ». Le Gouvernement anglais y voyait le rétablissement des articles du traité de Koutchouk-Kaïnardji, abrogés en 1856.

La cession de la Bessarabie, imposée à la Roumanie, et celle de Batoum assuraient la prépondérance de la Russie dans la mer Noire. L'acquisition des forteresses de l'Arménie placerait la population de cette province sous l'influence russe. Le trafic européen, qui passe de Trébizonde en Perse, serait exposé, à la suite des cessions faites dans le Kourdistan, à être arrêté par le bon plaisir du Gouvernement russe au moyen des barrières prohibitives de son système douanier.

L'indemnité de guerre était jugée trop forte. « Son paiement pourra être réclamé immédiatement ou bien être laissé comme une obligation non rédimée et non rédimable qui pèsera de tout son poids, pendant de longues années, sur l'indépendance de la Turquie. La purge de cette créance pourra être changée en une cession plus considérable du territoire, ou prendre la forme d'engagements spéciaux dont l'effet est de subordonner en toute chose la politique de la Porte à celle de la Russie. Il est impossible de ne pas reconnaître dans cette stipulation un instrument d'une efficacité formidable pour contraindre le Gouvernement ottoman, si le besoin s'en fait sentir. »

La circulaire, comme le disait le prince Gorchakow, renseignait la Russie sur tout ce que l'Angleterre ne voulait pas, mais ne disait point ce qu'elle voulait. Le 8 mai, le comte Schowalow partait pour Londres en mission spéciale dans le but de prendre les renseignements nécessaires sur ce point. Le résultat de cette mission fut la signature de deux Mémoranda de Londres, le 30 du même mois, contenant la

transaction anglo-russe, ou plutôt les nouvelles concessions faites par la Russie à l'Angleterre et à ses alliés sur le traité de San-Stéfano. Suivant l'expression de lord Derby, le Congrès de Berlin n'avait plus qu'à enregistrer.

Le premier Mémorandum stipulait : qu'il y aurait deux Bulgaries, l'une au nord des Balkans, sous un prince, l'autre au sud, ne touchant pas à la mer Égée, avec un gouverneur chrétien ; que l'Angleterre consentait à la cession de la Bessarabie, tout en la regrettant ; qu'elle se réservait le droit de discuter au Congrès les arrangements concernant la liberté du Danube ; qu'elle acceptait la cession de Batoum, mais que la Russie rendrait à la Porte Bayazet « sur la demande de l'Angleterre » ; que la Russie prenait l'engagement de ne pas prélever en nouvelles cessions territoriales l'indemnité de guerre, et de ne pas créer des embarras aux créanciers de la Turquie ; que le Congrès serait chargé de la réorganisation de l'Épire, de la Thessalie et des autres provinces grecques ; que la Russie consentait à ce que les Détroits restassent dans le *statu quo*.

Le second Mémorandum ajoutait : que l'Angleterre soulèverait dans le Congrès la question de la réorganisation de la Bulgarie par l'Europe et qu'elle discuterait la question de l'occupation de la Roumanie et de deux provinces bulgares, la dénomination officielle de la Bulgarie méridionale et la protection des moines de toutes les nationalités au mont Athos.

Quelques jours après, le 4 juin, l'Angleterre signait avec la Turquie une convention secrète (rendue publique au commencement de juillet) intitulée : traité d'alliance défensive. Son préambule disait que l'objet de la convention était « l'alliance défensive dans le but d'assurer pour l'avenir les territoires en Asie de Sa Majesté le sultan ». L'art. 1er stipulait que, si la Russie gardait Batoum, Ardahan et Kars, et si elle faisait une tentative quelconque de s'emparer d'une

autre portion de territoire asiatique de Sa Majesté le sultan, l'Angleterre s'engageait à s'unir à Sa Majesté pour la défense des territoires en question. Le sultan promettait, en revanche, la réforme ayant trait à la bonne administration et à la protection de ses sujets chrétiens et autres qui se trouvaient sur ce territoire. « Afin de mettre l'Angleterre en mesure d'exécuter son engagement, Sa Majesté le sultan consentait, en outre, à assigner l'île de Chypre pour être occupée et administrée par elle. » Une annexe à cette convention, signée le 1er juillet, réglait les conditions de l'occupation et de l'administration anglaises. L'évacuation était subordonnée à la restitution par la Russie de Kars et des autres conquêtes faites par elle en Arménie.

Le Congrès s'était réuni à Berlin, le 13 juin 1878. Il comprenait les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris. Lord Salisbury proposa l'admission de la Grèce comme partie délibérante, mais cette proposition ne fut pas agréée. La Grèce comme la Roumanie ne furent admises qu'à exprimer devant le Congrès leurs désirs lorsqu'on aborderait les questions qui les touchaient directement. Le traité fut signé le 13 juillet.

Le Congrès aborda immédiatement la question bulgare qui était la partie essentielle du traité de San-Stéfano. Lord Salisbury proposa la création d'une principauté de Bulgarie tributaire de la Porte, située au nord des Balkans. Toutes les autres provinces qui entraient dans la composition de la Grande-Bulgarie devaient rester sous l'autorité directe du sultan. Cette proposition fut appuyée par le comte Andrassy. Le Congrès renvoya la question à un échange de vues entre les plénipotentiaires de l'Autriche-Hongrie, de l'Angleterre et de la Russie. Ces puissances finirent par s'entendre sur la création d'une principauté tributaire comprenant la province située entre le Danube et les Balkans (moins la Dobroudja), avec le sandjak de Sofia en plus, et d'une province

privilégiée sous l'autorité directe du sultan, mais ayant une administration intérieure autonome avec un Gouvernement chrétien à la tête, sous le nom de « Roumélie Orientale ».

Les art. 1-12 du traité de Berlin sont consacrés à la principauté de Bulgarie. Elle est constituée en principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté du sultan. Elle a un Gouvernement chrétien et une milice nationale. Le prince sera « librement élu par la population et confirmé par la Sublime Porte avec l'assentiment des puissances ». (Le Congrès avait refusé la proposition anglaise remplaçant l'assentiment unanime par celui de la majorité.) Aucun membre des dynasties régnantes des grandes puissances ne pourra être élevé à cette dignité. Le traité garde le silence sur la question de savoir si la dignité princière est héréditaire ou élective. Le principe de l'hérédité fut toutefois inscrit plus tard dans la constitution bulgare. Le traité de San-Stéfano plaçait l'organisation de la principauté sous le contrôle de la Russie ; le comte Andrassy et le marquis de Salisbury demandèrent le remplacement de ce contrôle par celui de la Commission européenne. Le Congrès résolut que l'Administration serait dirigée provisoirement par un commissaire russe, mais qu'il serait assisté et contrôlé par le commissaire ottoman et les consuls des puissances délégués *ad hoc*. En cas de dissentiment, les représentants des puissances à Constantinople, réunis en Conférence, auraient à se prononcer. La durée de ce régime provisoire était réduite de 2 ans à 9 mois. Les traités rendus par la Sublime Porte restaient applicables à la Bulgarie, et aucun droit de transit ne pourrait y être prélevé. Le montant du tribut, ainsi que le montant de la part de dette ottomane que la principauté aurait à supporter, fut réservé à une détermination ultérieure. La principauté entrait dans les obligations de la Turquie au sujet du raccordement des chemins de fer. Les anciennes forteresses devaient être rasées aux frais de la principauté

et défense était faite d'en construire de nouvelles. Enfin, l'art. 5, arrêté sur la proposition de M. Waddington, proclamait l'égalité des cultes comme principe du Droit public de la nouvelle principauté dans les termes suivants que nous retrouverons pour le Monténégro, la Serbie et la Roumanie.

« La distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit.

« La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous les ressortissants de la Bulgarie, aussi bien qu'aux étrangers, et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels. »

La Roumélie Orientale (art. 13-21) est placée sous l'autorité politique et militaire directe du sultan. Elle a l'autonomie administrative et un gouverneur chrétien nommé par la Sublime Porte avec l'assentiment des puissances pour un terme de cinq ans. La Porte a le droit d'élever des fortifications à ses frontières et d'y entretenir des troupes pour sa défense. La province aura sa milice et sa gendarmerie pour le maintien de l'ordre intérieur, mais le gouverneur peut faire au besoin appel aux troupes régulières turques. En répondant à cet appel, la Porte doit porter sa décision à la connaissance des représentants des puissances à Constantinople. Le statut organique de la province sera élaboré par une Commission européenne, d'accord avec la Sublime Porte. Les traités passés par le Gouvernement ottoman sont applicables dans la Roumélie Orientale comme dans les autres parties de l'empire. M. Waddington avait demandé pour cette Province, de même que pour la Principauté bul-

gare, la proclamation du principe de l'égalité des cultes. Mais sur l'observation de Carathéodory-pacha que cette province restait soumise à l'autorité directe du sultan et, par conséquent, aux lois communes de l'Empire, le Congrès avait cru qu'il suffisait de constater dans l'art. 20 l'engagement pris par la Sublime Porte « d'y faire observer les lois générales de l'Empire sur la liberté religieuse en faveur de tous les cultes ».

La durée de l'occupation militairerusse de la Bulgarie et de la Roumélie Orientale fut fixée à 9 mois. Le passage des troupes russes par la Roumanie devait être terminé dans les trois mois qui suivaient.

L'île de Crète recevait la scrupuleuse application du règlement organique de 1868 avec les modifications « qui seraient jugées équitables ». (Art. 23.)

Les autres provinces de l'Empire en Europe seraient dotées de règlements analogues « adaptés aux besoins locaux », sauf les exemptions d'impôts accordées à la Crète. Le traité de Berlin, tout comme le traité de San-Stéfano, instituait des commissions spéciales au sein desquelles l'élément indigène serait largement représenté pour élaborer les détails de ces règlements. Seulement, avant de les promulguer, la Porte devait prendre l'avis de la Commission européenne instituée pour la Roumélie Orientale et non pas celui du Gouvernement russe. (Art. 23.)

Les réformes conformes aux besoins locaux devaient être appliquées aussi dans les provinces asiatiques habitées par les Arméniens, et la Sublime Porte s'engageait à garantir leur sécurité contre les Circassiens et les Kourdes. L'exécution de ces réformes était placée sous la surveillance des puissances. (Art. 61.)

La Sublime Porte « exprima la volonté de maintenir dans toutes ses possessions le principe de la liberté religieuse en

y donnant l'extension la plus large » et les parties contractantes en prenaient acte. (Art. 62.)

L'art. 24 renvoie la Grèce et la Sublime Porte à une entente directe au sujet de la rectification des frontières grecques, en réservant, dans le cas où elles ne parviendraient pas à s'entendre, la médiation des puissances.

La question de la Bosnie et de l'Herzégovine fut soulevée à la séance du Congrès du 28 juin (protocole n° 8). Le comte Andrassy insista sur les intérêts particuliers de l'Autriche-Hongrie touchant la pacification des deux provinces. Les belligérants avaient respecté ces intérêts en réservant les solutions définitives pour une entente avec le Gouvernement austro-hongrois. Le ministre autrichien exprimait ses doutes sur l'efficacité des mesures prescrites par le traité de San-Stéfano et contestait la possibilité de pacification au moyen d'une autonomie locale. L'Autriche-Hongrie ne pouvait cependant accepter qu'une solution « apte à amener la pacification durable desdites provinces ».

Le comte Andrassy ne disait pas un seul mot de la solution la plus naturelle et la plus juste: réunion de la Bosnie à la Serbie et de l'Herzégovine au Monténégro. Le marquis de Salisbury vint remplir cette lacune en déclarant qu'il se formerait, par suite de cette solution, « une chaine d'États slaves qui s'étendrait à travers la presqu'ile des Balkans et dont la force militaire menacerait les populations d'autres races occupant les territoires au Sud, et qu'un pareil État de choses serait sans doute plus dangereux pour l'indépendance de la Porte qu'aucune autre combinaison. » Il proposa en conséquence au Congrès de décider « que les provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine seraient occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie ».

Le prince de Bismarck appuya chaleureusement cette proposition, et il ne se trouvait au sein du Congrès aucun plénipotentiaire pour élever contre elle sa voix au nom du

principe des nationalités. Le marquis de Salisbury, qui l'avait formulée, n'avait pas l'air de se préoccuper beaucoup de la cruelle injustice dont était frappée la nation serbe toute entière, et cependant, peu de jours après (le 6 juillet, protocole n° 14), ce même diplomate exprimait de vives inquiétudes au sujet de la répugnance des populations lazes de Lazistan pour la domination de la Russie ! (Ces populations atteignent le chiffre de 60.000.) La proposition Salisbury fut acceptée par toutes les puissances, excepté par la Turquie, qui ne donna son adhésion que le 4 juillet (protocole n° 12), en se réservant une entente directe et préalable avec le Cabinet de Vienne. Toutefois, les plénipotentiaires russes firent remarquer que leur vote s'appliquait exclusivement « aux termes de la motion de lord Salisbury », réserve qui paraît vouloir exclure toute possibilité de l'annexion définitive de ces provinces à l'empire austro-hongrois.

L'art. 25 du traité consacra et le droit d'occupation de l'Autriche-Hongrie, et la réserve faite par la Turquie au sujet d'une entente directe et préalable avec le Gouvernement austro-hongrois.

Le Monténégro est reconnu indépendant par la Sublime Porte et par toutes les parties contractantes qui ne reconnaissaient pas antérieurement son indépendance (l'Angleterre seule), sous la condition de l'admission du principe de l'égalité des cultes. (Art. 27.) Il reçoit un agrandissement territorial avec le port d'Antivari qui lui donne libre accès à la mer. Sa souveraineté dans toute la partie du littoral, qui lui était attribuée, se trouvait restreinte par la défense de posséder des bâtiments de guerre, et par l'interdiction de ses eaux aux bâtiments de guerre étrangers. Il devait adopter la législation maritime en vigueur dans la Dalmatie, et son pavillon marchand était placé sous la protection de l'Autriche-Hongrie. L'Angleterre ne voulait pas admettre une nouvelle puissance maritime dans la Méditerranée; l'Au-

triche n'en voulait point dans l'Adriatique. Le Monténégro doit supporter une partie de la dette publique ottomane proportionnée à son agrandissement territorial.

La Serbie est reconnue indépendante, toujours sous la condition de l'égalité absolue des cultes. Elle reçoit un agrandissement territorial qui lui attribuait certaines parties habitées par la nation serbe enlevée à la Grande-Bulgarie de San-Stéfano, mais l'éloignait de la route qui conduit de la Bosnie à Salonique. Les capitulations et les anciennes relations commerciales restent en vigueur jusqu'à la conclusion des nouveaux arrangements. Aucun droit de transit ne sera prélevé sur les marchandises qui traversent le pays. La Serbie est chargée d'une partie de la dette publique ottomane et entre dans les obligations de l'Empire en ce qui concerne la construction des voies ferrées.

La reconnaissance de l'indépendance de la Roumanie est soumise à deux conditions : cession de la Bessarabie à la Russie en échange de la Dobroudja et l'égalité des cultes. L'art. 44, qui renferme cette deuxième condition, ajoute aux dispositions analogues arrêtées pour la Bulgarie, la Serbie et le Monténégro, un alinéa spécial à la Roumanie, disant que : « les nationaux de toutes les puissances, commerçants ou autres, seront traités en Roumanie sans distinction de religion sur le pied d'une parfaite égalité. » La raison en était que, dans ces traités de commerce, la Roumanie avait établi précédemment une distinction entre les commerçants étrangers, chrétiens et juifs.

Le Congrès confirme le principe de la liberté de navigation sur le Danube et décide dans ce but que toutes les forteresses situées sur son parcours, depuis les Portes-de-Fer jusqu'à son embouchure, seront rasées. Les bâtiments de guerre ne pourront pas naviguer sur le Danube en aval des Portes-de-Fer, à l'exception des bâtiments légers destinés à la police fluviale et au service des douanes. Les stationnaires

des puissances aux embouchures du Danube pourront remonter jusqu'à Galatz. La Commission européenne est maintenue avec l'adjonction de la Roumanie. et son autorité est étendue jusqu'à Galatz. Elle est chargée en outre d'élaborer, avec l'assistance des États riverains, les règlements de navigation pour le Danube moyen, de Galatz jusqu'aux Portes-de-Fer. On réserve à l'Autriche l'exécution des travaux nécessaires pour faire disparaître les obstacles qu'opposent à la navigation les Portes-de-Fer et les Cataractes. (Art. 52-57.)

Les frontières asiatiques de la Russie furent fixées comme l'avait décidé le Mémorandum de Londres : Batoum, Kars, Ardahan étaient annexés à la Russie et Bayazet restitué à la Turquie qui, de son côté, cédait la ville de Kotour à la Perse. Dans la discussion soulevée à propos de l'annexion de Batoum les plénipotentiaires russes affirmèrent que l'intention de la Russie était d'ériger Batoum en port franc, essentiellement commercial, et cette déclaration prit place dans l'art. 59 du traité. C'est à cette condition que l'Angleterre consentit au maintien du *statu quo* dans les Détroits. Lord Salisbury déclara en effet (protocole n° 14) que « si l'acquisition de Batoum avait été maintenue dans des conditions qui menaceraient la liberté de la mer Noire, l'Angleterre n'aurait pas pu s'engager envers les autres puissances européennes à s'interdire l'entrée de cette mer ».

Le chiffre de l'indemnité pécuniaire ne fut pas diminué, mais la Russie prit l'engagement de ne pas la transformer en une nouvelle cession territoriale et de n'exiger rien qui pût porter préjudice aux créanciers antérieurs de la Porte.

Dans les articles que nous venons d'analyser, le traité de Berlin porte de nombreuses et de très graves atteintes à l'intégrité et à l'indépendance de l'Empire Ottoman, garanties par les puissances dans le traité de Paris. La moitie des provinces européennes de l'Empire en sont détachées ou au moins soustraites à l'autorité directe et effective du sul-

tan. Ses vastes contrées et ses importantes forteresses asiatiques sont annexées à la Russie. Pour les provinces qui font encore effectivement partie intégrante de son territoire, les puissances prescrivent le régime de l'autonomie administrative locale et se réservent d'en contrôler l'application. Si la Turquie reste encore, après des stipulations pareilles, un empire indépendant de fait, la cause unique s'en trouve dans la divergence de but poursuivi par les puissances et dans la méfiance et la jalousie qu'elles éprouvent les unes envers les autres. Au point de vue strictement juridique, l'Empire Ottoman n'est plus, à partir du traité de Berlin, un État indépendant.

Quelle peut être alors la véritable portée de l'art. 63 du traité de Berlin déclarant que : « le traité de Paris du 30 mars 1856, ainsi que le traité de Londres du 13 mars 1871, seront maintenus dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations qui précèdent ? » Le traité de Berlin touche expressément à tous les points importants examinés et réglés par les dispositions du traité de Paris, et il n'y en a guère d'entre eux auxquels il n'apporte de profondes modifications. Une seule question en est exceptée : c'est celle de la fermeture des Détroits. Des divergences de vues s'étant manifestées entre le Gouvernement russe et le Gouvernement anglais, on a préféré garder le silence sur ce point et s'en tenir aux solutions antérieures des traités de Paris et de Londres.

Voyons maintenant dans quelle mesure les puissances signataires du traité de Berlin se considéraient comme engagées pour assurer le respect de leur décision qui venait de remplacer l'ancien état de choses garanti par le traité de Paris.

Le prince Gortchakow demanda que les puissances qui participaient au Congrès « garantissent collectivement l'exécution des résolutions de la haute Assemblée ». Le prince de Bismarck répondit qu'il était bien entendu « que les puis-

sances dussent surveiller et contrôler l'exécution de stipulations qui formaient un ensemble dont il était impossible d'accepter une partie et de rejeter le reste, mais qu'il n'estimait pas que chaque État, isolément, fût obligé de prêter main-forte à l'exécution de ces arrangements et qu'il pût exister une garantie solidaire et collective ». Il exprima la croyance que le prince Gortchakow serait satisfait par une rédaction « indiquant que la totalité des observations consignées dans le traité futur formerait un ensemble dont les puissances feraient surveiller l'exécution par leurs représentants à Constantinople, en se réservant d'aviser dans le cas où cette exécution serait défectueuse ou tardive ». Le prince Gortchakow déclara que c'était bien l'expression de sa pensée et, sur l'invitation du Congrès à en bien préciser la portée, il proposa la rédaction suivante : « L'Europe ayant donné sa sanction la plus solennelle et la plus obligatoire aux stipulations du traité de Berlin, les hautes parties contractantes envisagent la totalité des articles du présent acte comme formant un ensemble de stipulations dont elles s'engagent à contrôler et à surveiller la mise en vigueur, en insistant sur une exécution complète conforme à leurs intentions.

« Elles se réservent de s'entendre, au besoin, sur les moyens propres à assurer un résultat que ni les intérêts généraux de l'Europe, ni la dignité des grandes puissances ne leur permettent de laisser invalider. »

Le second alinéa fut écarté immédiatement, du consentement des plénipotentiaires russes. Le premier, après une longue discussion, dans le cours de laquelle il reçut des modifications sensibles, échoua finalement en présence de l'opposition de l'Angleterre, de la France et de l'Italie, qui le trouvaient attentatoire à l'indépendance ottomane. Toute cette discussion n'aboutit qu'à la déclaration de Carathéodory-pacha « que la Porte était prête à exécuter le traité, mais qu'elle

se refusait à y exercer un contrôle ou à s'y soumettre ». Les puissances prirent acte de cette déclaration.

Le refus des puissances de prendre aucun engagement en vue de l'exécution intégrale et du maintien du traité de Berlin prouve qu'elles sentaient combien ces dispositions portaient le caractère du provisoire. Quelques-unes de ses dispositions, telles que les réformes à introduire dans les provinces restées sous la domination directe du sultan, ne reçurent jamais même un commencement d'exécution. D'autres, au contraire, furent violées ouvertement malgré l'opposition de quelques puissances, mais à la satisfaction des autres. Le prince Gortchakow, en demandant l'engagement formel en vue de son exécution intégrale, pressentait que les violations ultérieures seraient faites au détriment de la Russie et contre les minces avantages si chèrement acquis par les armées russes.

L'idée fondamentale qui avait inspiré le traité de Berlin est la même que celle qui avait dirigé la diplomatie européenne dans la confection du traité de Paris, et en général dans toute la politique orientale, depuis le commencement de ce siècle : empêcher la Russie de consommer la conquête soit matérielle, soit morale de l'Orient européen. Le traité de Paris avait essayé de réaliser cette pensée en enlevant à la Russie ses principaux moyens d'action sur l'Empire Ottoman et en poussant celui-ci, mis à l'abri contre toute attaque extérieure, dans la voie de la régénération. La combinaison était belle mais irréalisable, la race turque s'étant montrée trop rebelle à la civilisation européenne. En présence de cette impossibilité, la solution la plus naturelle et la plus conforme à la justice internationale aurait été de favoriser l'émancipation des nationalités dépouillées et opprimées par la Turquie. Le second Empire français eut le mérite d'entrer franchement dans cette voie, mais il y rencontra l'opposition systématique de l'Autriche et de l'An-

gleterre. Le traité de Berlin inaugura une troisième solution. Son point essentiel consistait à faire de l'Autriche-Hongrie une puissance balcanique destinée à former le centre de résistance contre toute nouvelle entreprise du grand empire slave.

Le traité de Berlin est un acte hostile à la Russie, dirigé dans son ensemble et dans ses détails contre l'influence russe en Orient. Le traité de Paris avait retabli l'équilibre à Constantinople, en détruisant la prépondérance russe acquise par la campagne de 1828-29. Le traité de Berlin rompait cet équilibre au détriment de la Russie, en établissant la prépondérance austro-allemande dans la Péninsule des Balkans. Le chemin de Constantinople est barré à la Russie par la Roumanie et par la Bulgarie. L'Angleterre, établie à Chypre, veille comme une sentinelle vigilante sur les mouvements des flottes russes et elle s'y trouve à portée de prévenir facilement une agression maritime tentée par la Russie. Au contraire toutes les précautions possibles furent prises à Berlin pour laisser à l'Autriche ouverte la route stratégique qui conduit de Sarayevo et de Novi-Bazar vers Salonique. Et ce n'est pas encore tout. Tandis que la principauté bulgare fut soustraite aux moyens d'action de la Russie, la Serbie et le Monténégro furent placés, par une série de dispositions, dans la dépendance économique et, par conséquent, politique de la monarchie austro-hongroise. N'a-t-on pas vu, ces dernières années, avec quel sans-gêne les gouvernants bulgares pouvaient braver les volontés de la Russie, et n'a-t-on pas été frappé de constater, par contre, de quels ménagements et de quelle modération on était obligé d'user en Serbie pour consommer un simple changement ministériel ?

Cette nouvelle phase de la question orientale est une conséquence directe des événements de 1866 et de 1870, qui ont formé l'Empire Allemand et expulsé l'Autriche de l'Allemagne et de l'Italie. Tant que l'Autriche faisait partie

de la Confédération germanique et tant qu'elle jouait le premier rôle dans la Diète de Francfort, tout agrandissement de la puissance autrichienne excitait la jalousie de sa rivale allemande, la Prusse. Aujourd'hui l'empire des Habsbourgs a la face tournée vers l'Orient, et son ancienne rivale, devenue sa protectrice, la pousse en avant. Il y fraie non seulement la voie à l'industrie allemande et au commerce allemand, mais, ce qui est encore plus important, il s'y trouve en conflit permanent avec la Russie et ne peut pas songer à s'émanciper de la tutelle prussienne, ni à reprendre son ancienne place d'honneur dans les assises des États allemands.

L'avenir prochain nous montrera quels fruits l'Autriche recueillera de la « mission civilisatrice » en Orient qu'elle s'était adjugée au Congrès de Berlin. Nous ne discuterons pas ici les différentes probabilités annoncées par les publicistes. Mais qu'il nous soit permis de rappeler à cette place un souvenir du passé. Tant que l'Autriche était établie à Venise et à Milan, le mot d'ordre qui raliait les patriotes italiens, du Mincio jusqu'en Sicile, était : guerre à l'Autriche, dehors les Autrichiens. De nos jours, nous voyons les régiments du royaume d'Italie tout prêts à courir à la défense de Vienne pour la défense des grands intérêts de l'équilibre existant. Il y aurait peut-être là un enseignement pour l'avenir.

Les résolutions du Congrès de Berlin ne sont pas de nature à inspirer une grande confiance aux États faibles dans la justice des États forts. Les grandes puissances n'ont tenu aucun compte de la volonté des populations dont le sort était entre leurs mains, et ne se sont préoccupées que de leurs convenances et de la satisfaction de leurs appétits. La nationalité serbe fut sacrifiée, en Bosnie et dans l'Herzégovine, aux convenances de l'Autriche, la nationalité roumaine en Bessarabie, aux convenances de la Russie, et la nationalité grecque, en Chypre, aux convenances de la Grande-Bretagne.

III

LA VALEUR PRATIQUE DES TRAITÉS DE GARANTIE

Les traités de garantie, de même que toutes les autres conventions internationales, sont subordonnés dans leur exécution à la volonté des contractants. Les États souverains ne relèvent que de Dieu et de leur épée; ils sont leurs propres juges et décident, seuls, jusqu'à quel point leurs intérêts et leur honneur exigent l'exécution des engagements signés. Ce qui constitue le caractère distinctif du Droit international comparé au Droit civil ou pénal, c'est le défaut de sanction juridique. Les relations entre les États indépendants ne sont sanctionnées que par la morale ou par la force.

Mais la morale elle-même perd beaucoup de sa rigueur quand elle est appliquée au Droit international. « Apprenez bien, monsieur le philosophe, écrivait Frédéric, qu'il ne faut pas avoir la conscience trop étroite, lorsqu'on a la prétention de gouverner le monde. » Tout le monde accepte, en effet, que dans la politique internationale le succès justifie bien des procédés. La ruse diplomatique est classée parmi les plus grandes vertus des hommes d'État. M. de Bismarck qui, d'habitude, ne tient pas grand compte des reproches que lui adressent les membres du Parlement, fut touché au cœur, lors de la discussion de sa politique dans l'affaire schlesvig-

holsteinoise, quand on l'accusa de se conformer trop au traité de 1852. « Si nous faisions la politique que vous nous supposez, disait-il, il faudrait que nous nous placions avant tout au point de vue du traité de Londres en disant : une convention est une convention, il n'y a pas moyen de s'en désister. Nous ne laisserions pas une porte ouverte, comme nous le faisons. » (Séance du 18 décembre 1863.)

Lorsque la convention se rapporte au règlement des intérêts matériels des sujets des États contractants, ces intérêts présentent généralement, dans leur ensemble, un caractère fixe et les avantages stipulés sont réciproques. Si l'une de ces conventions cessait de répondre aux besoins de l'un de ses signataires, et si la durée pour laquelle elle avait été stipulée s'opposait à la dénonciation immédiate, les intérêts lésés ne seraient pas assez graves pour que la violation de l'engagement fût jugée avantageuse. Voilà pourquoi de pareilles obligations sont toujours respectées, et voilà pourquoi elles trouvent de nos jours des applications de plus en plus nombreuses.

Dans les traités politiques l'avenir et l'existence même des États sont mis en jeu. Une alliance ou une garantie obligent souvent les États qui les ont contractées à exposer toutes leurs forces pour la défense d'autrui et à solidariser leur propre existence avec celle de leur allié ou du garanti. On serait coupable d'une grande naïveté, si on se faisait illusion sur l'exécution d'un tel engagement, dans le cas où l'État qui l'avait promis aurait à s'exposer à sa ruine en l'exécutant, et surtout si quelque nouvelle combinaison pouvait donner une protection suffisante à ses intérêts. Frédéric le Grand écrivait dans l'Introduction de ses Mémoires ces paroles remarquables qui résument la théorie des traités politiques entre les États : « La postérité lira avec surprise dans ces Mémoires le récit des traités faits et rompus, et, bien que ce soit là une chose commune, elle n'en excuserait pas l'au-

teur, s'il n'y avait pas de meilleures raisons pour justifier sa conduite. L'intérêt de l'État doit servir de règle au souverain; c'est là la loi suprême et inviolable à laquelle le prince peut sacrifier des relations dont le maintien serait préjudiciable. Quelquefois, l'intérêt de l'État, la nécessité, la sagesse, la prudence obligent un souverain à violer les traités quand il n'y a pas d'autres moyens de salut. Un particulier doit être obligé à maintenir sa parole quand même il l'aurait donnée inconsidérément ; et s'il y manquait, on pourrait recourir à la protection des lois ; mais les inconvénients qui en peuvent dériver ne nuisent qu'à lui seul, tandis que l'accomplissement de la parole du souverain peut nuire à l'État, et, dans ce cas, quel est celui qui serait assez fou pour soutenir qu'un souverain est obligé à maintenir sa parole? »

Aujourd'hui, les traités d'alliance ne se contractent plus que pour une durée très courte et en vue de certaines éventualités bien déterminées. Il est, au contraire, bien singulier qu'après les expériences si nombreuses de la fragilité des garanties perpétuelles, on ait vu encore, au Congrès de Berlin, et même de nouveau ces dernières années, la Roumanie implorer des puissances cette faveur. « La Roumanie serait heureuse et reconnaissante, lisons-nous dans le Mémorandum des délégués roumains envoyés au Congrès, de voir couronner ses efforts qui ont manifesté son individualité par un bienfait européen ; ce bienfait serait la garantie réelle de sa neutralité qui la mettrait en mesure de montrer à l'Europe qu'elle n'a d'autre ambition que de rester la fidèle gardienne de la liberté du Danube à son embouchure, et de se consacrer à l'amélioration de ses institutions et au développement de ses ressources. »

La garantie perpétuelle! Mais la garantie donnée à l'intégrité danoise et celle qu'on accordait à l'intégrité de l'Empire Ottoman n'étaient point limitées à une durée déterminée, et cela n'a pas empêché la Prusse d'enlever au Danemark le

Schlesvig et le Holstein, ni le Congrès de Berlin de réduire de moitié les possessions européennes de la Turquie et de sanctionner les conquêtes de la Russie en Asie. Est-ce que la liberté et la neutralité de la petite république de Cracovie n'avaient pas été garanties à perpétuité ? Est-ce que les eaux et les ports de la mer Noire n'avaient pas été interdits à perpétuité au pavillon de guerre de la Russie? Et cependant la ville de Cracovie fait aujourd'hui partie intégrante de l'Empire Austro-Hongrois, et l'empereur de toutes les Russies honore de sa présence le lancement des cuirassés dans la rade de Sébastopol. Le baron de Brunnow accompagnait, à la Conférence de Londres de 1871, la proposition russe sur la modification des articles du traité de Paris se rapportant à cette neutralisation, de la réflexion suivante : « Dans l'ordre des choses humaines, il n'est au pouvoir de personne de prescrire et de renier l'action du temps. Le règne dont le souvenir est lié aux actes du Congrès de Paris a-t-il résisté lui-même à l'épreuve du temps ? »

En parlant de l'utilité des traités de garantie, nous commencerons par éliminer tous ceux que nous considérons comme illégitimes et comme attentatoires au droit de chaque nation de constituer une personnalité internationale indépendante et souveraine. Nous avons déclaré déjà, à plusieurs reprises, que nous considérons ces traités comme nuls en droit et impropres à engendrer aucun droit ni aucun devoir. L'exécution de ces traités, de même que le fait de les avoir contractés, n'est qu'un abus de la force.

Nous ne parlerons non plus de la valeur pratique des traités de garantie simple, passés entre le garanti et un seul garant. De tels traités n'existent pas aujourd'hui entre les États indépendants (1). Ils conduiraient du reste nécessairement l'État garanti sous la dépendance de l'État

(1) Nous trouvons au contraire la clause de la garantie dans les récents traités qui établissent le protectorat de la France sur la Tunisie et sur l'Annam.

garant, parce que tout établissement d'une union intime entre deux États de force très disproportionnée est fatal pour l'indépendance du plus faible d'entre eux.

S'agit-il de la garantie collective? la cause déterminante qui a présidé à la confection des traités qui la stipulent est l'intérêt des puissances garantes. Les grandes puissances s'obligent collectivement à maintenir un *statu quo*, parce que ce *statu quo* est jugé indispensable pour le maintien de l'équilibre existant, et cet équilibre lui-même n'est que la résultante des forces et des intérêts opposés. Chacun des garants a pris des engagements envers ses cogarants et envers le garanti dans son propre intérêt plus ou moins direct. Ce même intérêt propre et individuel de chacune des grandes puissances garantes, qui a présidé à la confection du traité de garantie, sera uniquement consulté par chacune d'elles lorsqu'il faudrait passer à son exécution. Un exemple frappant en a été fourni au lendemain de la conclusion du traité de 1831, garantissant la neutralité belge. Le roi de Hollande s'étant refusé à exécuter ce traité, l'Angleterre et la France seules firent honneur à leur signature et entrèrent en action pour procurer à la Belgique la possession des territoires qui lui étaient garantis.

Les deux mêmes puissances, l'Angleterre et la France, protestèrent contre l'annexion à l'Autriche de la petite république de Cracovie. En 1830 et en 1863, elles intervinrent encore, seules ou d'accord avec l'Autriche, en faveur des droits des Polonais sujets de la Russie. Nous avons démontré que, dans cette dernière circonstance, les réclamations des trois puissances ne pouvaient pas être fondées sur les traités. Mais du moment où elles avaient affirmé ce droit et protesté en son nom, il y avait une défection dans l'abandon de la cause polonaise. Le droit qu'elles s'attribuaient d'intervenir en faveur des Polonais constituait en même temps un devoir assumé envers cette nation. Pour justifier la défec-

tion, lord Palmerston eut recours à une distinction entre les traités de garantie qui conféraient expressément cette faveur à une nation, et ceux dans lesquels elle résultait implicitement de la signature collective d'un traité entre tiers. « Lorsqu'un traité entre différentes puissances, disait-il dans son discours à la Chambre des communes, du 23 mai 1863, ne renferme pas une stipulation expresse qui, de la part de quelqu'une ou de toutes les puissances, garantisse des arrangememts particuliers établis par le traité, il y a, de la part de chacune des parties contractantes, un droit d'imposer par la force l'engagement si elle croit avoir le moyen de le faire, mais il n'existe aucune obligation morale d'intervenir par la force des armes. » Mais à quoi bon signer les traités pour constater le droit de défendre une action contre des agressions étrangères? Ce droit n'ayant besoin d'aucune sanction spéciale, les traités qui le consignent n'auraient aucun sens, s'ils ne le transformaient pas en une obligation positive. Lorsque lord Palmerston déniait les devoirs des puissances signataires du traité de Vienne dans la question polonaise, tout en affirmant leurs droits, il s'appuyait sur le fait que ce traité n'était passé qu'entre les huit puissances. Les Polonais n'y avaient pas eu de représentant et par conséquent ils ne pouvaient demander l'exécution d'aucune stipulation de ce traité. Il y avait, selon lui, dans l'Acte final, un engagement de la Russie envers les puissances, mais il se refusait de voir dans le fait même d'exiger et de prendre un engagement pareil une obligation contractée du même coup envers la nation polonaise.

Ce sont encore les ministres anglais qui ont inventé, en 1867, la distinction entre la garantie collective et plusieurs garanties personnelles. Par le traité du 11 mai 1867 les puissances réunies à la Conférence de Londres garantissaient la neutralité du grand-duché de Luxembourg. La garantie était, cette fois-ci, promise expressément; les Plénipotentiaires du

grand-duché avaient pris part aux délibérations de la Conférence et les ratifications du traité avaient été échangées avec le roi de Hollande, grand-duc de Luxembourg. Les ministres anglais, lord Stanley et le comte de Derby, affirmèrent encore que cette garantie conférait des droits aux puissances garantes, mais ne leur imposait aucun devoir. Le comte de Derby insistait sur son caractère collectif, caractère qui, d'après lui, enlevait toute efficacité au traité. Il rapprochait et mettait en opposition les deux types de garantie collective qui étaient la garantie de la neutralité luxembourgoise et la garantie du traité de Paris du 30 mars 1856, concernant l'intégrité de l'Empire Ottoman, avec les deux autres types de plusieurs garanties personnelles réunies qui étaient celle donnée à la neutralité belge en 1839 et celle du traité du 15 avril accordée encore à l'intégrité ottomane. Les deux premiers traités ne conféreraient que des droits ; les deux seconds imposeraient aussi des devoirs aux garants.

Ces deux réserves faites, il ne restait, dans la théorie anglaise, que trois traités par lesquels les puissances garantes avaient contracté des obligations positives envers les États garantis. Ces traités étaient : la déclaration du 20 novembre 1815, par laquelle les puissances garantissent la neutralité perpétuelle de la Suisse ; le traité du 19 avril 1839, garantissant la neutralité belge, et le traité du 15 avril 1856, par lequel l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne garantissent l'intégrité et l'indépendance de l'Empire Ottoman.

En 1867, le vieux comte de Derby ne mettait pas en doute les obligations que l'Angleterre avait contractées en signant ces trois traités. Son fils, lord Stanley, n'était pas si affirmatif ; il pouvait justement craindre d'avoir à se démentir dans la carrière encore ouverte devant lui. Les devoirs que ces traités imposaient aux garants devaient avoir des bornes. Le garant ne serait obligé de défendre le garanti que si cette défense était pratiquement possible. « Nous avons garanti

la Suisse, disait-il, mais si toute l'Europe se coalisait contre la Suisse, tout en le pouvant regretter, nous aurions peine à nous croire tenus d'entrer en guerre avec le monde entier pour la protection de la Suisse. »

En 1878, la Turquie fut abandonnée à son sort, malgré le traité du 15 avril, et son intégrité ne sortit pas intacte de cette épreuve. Lord Derby (lord Stanley de 1867), encore cette fois-ci ministre des affaires étrangères, déclara à la Chambre des lords que l'Angleterre n'était liée qu'envers l'Autriche et la France, et que si ces deux puissances ne l'invitaient pas à intervenir, elle ne serait obligée à rien du tout. L'Angleterre n'était pas obligée, mais elle avait le droit et elle entendait bien l'exercer lorsque les intérêts britanniques seraient mis en question. Cette défense des intérêts britanniques, l'Angleterre allait le montrer bientôt, ne s'identifiait pas toujours avec la défense des intérêts de la Turquie. Un article du *Times*, visiblement inspiré par le Gouvernement anglais, faisait, après la signature du traité de San-Stéfano, la déclaration suivante : « Dans le cas actuel, nous n'avons aucune obligation morale d'imposer le traité de Paris. Si nous y avions été obligés, il aurait été de notre devoir et du devoir de tous les signataires de déclarer la guerre à la Russie, dès l'instant où, entrant en Roumanie ou en Arménie, elle attaquait l'intégrité et l'indépendance de l'Empire Ottoman. L'Angleterre ne fait pas non plus sa démarche par suite d'une détermination de soutenir la force obligatoire des traités en général. Son tempérament souverainement pratique l'empêchera toujours de devenir le don Quichotte du Droit international. Mais bien que nous n'ayons pas d'obligation morale d'imposer le traité de Paris, nous avons un droit technique de demander qu'il ne soit pas revisé sans notre consentement ou sans autant de formalités qui ont accompagné sa conclusion primitive. Nous faisons appel au droit technique pour des raisons qui doivent être franchement

exposées ; elles ne sont pas (le *Times* prenait l'inutile peine de le dire) sentimentales. »

Les neutralités belge et suisse ont traversé heureusement les grandes crises qui agitèrent les États environnants en 1866 et en 1870. Ce qui les a sauvées cependant, ce n'était point le respect que professaient leurs puissants voisins, qui étaient en même temps leurs garants, pour les engagements contractés antérieurement. Si elles subsistent encore aujourd'hui dans toute leur intégrité, elles ne le doivent qu'à l'indécision et à l'esprit chimérique de la politique de Napoléon III. En 1866, avant la guerre entre l'Autriche et la Confédération germanique, la Prusse offrait à la France et la Belgique et la Suisse Française pour s'assurer la neutralité bienveillante de cette puissance. Napoléon III voulait le Palatinat et la forteresse de Mayence ; il attendait les défaites prussiennes en Bohème pour imposer ses conditions. Le sort des États garantis par l'Europe ne tenait donc qu'à un fil.

Les négociations poursuivies à ce sujet entre la France, la Prusse et l'Italie furent divulguées en 1870. La Prusse en avait pris l'initiative pour ameuter l'opinion publique en Allemagne et en Europe contre la politique conquérante de la France. Le 25 juillet, le *Times* publia un fac-simile du projet de traité entre la France et la Prusse écrit de la main de M. Benedetti. La France y promettait à la Prusse non seulement de reconnaitre toutes ses acquisitions faites depuis les événements de 1866, mais aussi de ne pas s'opposer à l'établissement de l'Union fédérale entre la Confédération du Nord et les États du midi de l'Allemagne. La Prusse s'engageait, en échange, à faciliter à la France l'acquisition du Luxembourg, et « en cas où Sa Majesté l'Empereur des Français serait amenée par les circonstances à faire entrer ses troupes en Belgique, ou à la conquérir, la Prusse accorderait le secours de ses armes à la France et la soutiendrait

avec toutes ses forces de terre et de mer envers et contre toute puissance qui, dans cette éventualité, lui déclarerait la guerre ». Ce projet, au dire de la chancellerie allemande, avait été repoussé par le roi de Prusse, et c'était là une des premières causes de la brouille qui aboutit finalement à la guerre.

Le Gouvernement français affirma, de son côté, que la suggestion de ce projet était venue de M. de Bismarck. Il apportait à l'appui les offres faites à la France par le ministre prussien, dès l'année 1865, d'annexer tous les pays voisins où l'on parlait la langue française. « Il nous eût été facile à cette époque, écrivait le duc de Grammont, si nous eussions nourri des projets semblables à ceux qu'on nous prête, d'obtenir pour les réaliser le concours de la Prusse, toute disposée à nous offrir son alliance sous la seule condition que nous ne mettions pas obstacle à l'accomplissement des plans ambitieux qu'elle poursuivait elle-même. »

La polémique engagée entre les deux Gouvernements marchait sur ce ton. Ils ne pouvaient ni l'un ni l'autre prouver leur innocence et leur scrupuleuse observation des traités, mais ils réussirent très bien dans la preuve de leur culpabilité réciproque. M. de Bismarck prétendait qu'avant d'arriver au ministère, dès l'année 1862, il avait connaissance des efforts du Gouvernement français « pour réaliser ses projets avides sur la Belgique et les frontières rhénanes de la Prusse ». Il avait des documents entre les mains. Le fac-similé publié déjà dans le *Times* était bien écrit de la main de M. Benedetti. Le 28 juin, le chancelier allemand écrivait au comte de Bernstorff, à Londres, qu'il lui ferait parvenir le texte d'une autre proposition faite en juin 1866, par laquelle la France offrait 300.000 hommes contre l'Autriche et un agrandissement de 6 à 8 millions d'âmes à la Prusse, moyennant la cession d'une partie de la contrée entre le Rhin et la Moselle. « L'impossibilité d'accepter ces propositions était

certainement claire pour tout le monde, sauf pour la diplomatie française... J'ai toute raison de croire, ajoutait-il malicieusement, que si la publication du projet du traité n'eût pas eu lieu, la France nous aurait offert, après l'achèvement d'armements mutuels, d'exécuter en face de l'Europe non armée le programme de M. Benedetti et de faire la paix aux frais de la Belgique. »

Le Gouvernement français opposait à ces accusations des dénégations absolues, mais il ne pouvait les appuyer que par des raisons tirées de la situation respective de la France et de la Prusse, avant la guerre de 1866. Les preuves matérielles lui manquaient. M. de Bismarck, bon élève du Grand Frédéric, s'était bien gardé de fournir aucun écrit compromettant. Le général La Marmora, ministre italien des affaires étrangères en 1866, vint au secours des diplomates français par la publication de son livre « *Un po piu de luce* » (Un peu plus de lumière), qui prouvait jusqu'à l'évidence que le Gouvernement prussien engageait alors la France à prendre tout ce qui était de sa convenance en dehors du territoire allemand. C'est lui-même qui indiquait expressément la Belgique et la Suisse Française, comme pays les plus propres à servir de compensation pour les agrandissements que la Prusse désirait prendre en Allemagne.

Lorsqu'en 1870 la guerre fut déclarée, l'Angleterre se préoccupa immédiatement de la neutralité belge. (En revanche, elle ne se montrait guère soucieuse du respect de la neutralité helvétique.) Le 15 juillet, lord Lyons informa le comte de Granville que le duc de Grammont avait solennellement assuré au ministre de la Belgique que la France respecterait la neutralité de ce pays « en toute circonstance, quand même ». Mais, le 16 juillet, le duc de Grammont écrivait au ministre de la Belgique que la France était résolue « à respecter la neutralité du territoire belge sous la condition qu'elle serait respectée par la Prusse et ses alliés ». La Prusse

se prononça à son tour dans les mêmes termes. C'était une restriction qui devenait grave en présence des révélations faites par les deux belligérants. Le Gouvernement anglais, peu confiant dans la valeur de la garantie européenne, qu'il avait lui-même méconnue à plusieurs reprises, jugea nécessaire de la confirmer par une nouvelle sanction nette et précise. Après avoir fait des démarches inutiles auprès de la Russie et de l'Autriche pour les associer à son action, il signa avec la Prusse, le 9 août, et avec la France, le 11, des traités identiques, stipulant l'alliance en vue de la défense de la neutralité belge pour la durée de la guerre et une année après la ratification de la paix. Le préambule disait que « le traité présent, sans infirmer et sans affaiblir les conditions du quintuple traité de 1839, serait un acte subsidiaire et accessoire à l'autre ».

Ces faits de l'année 1870 prouvent qu'aucune des puissances garantes neutres, à l'exception de l'Angleterre, n'aurait fait le moindre effort pour empêcher l'invasion de la Belgique dans le cas d'une nouvelle guerre franco-allemande. L'Angleterre seule, en 1870, avait affirmé la volonté d'agir en puissance garante. En ferait-elle de même à l'occasion d'un nouveau conflit ? Lorsqu'au commencement de l'année 1887 le bruit de l'imminence de la guerre entre la France et l'Allemagne fut répandu, la question de la neutralité belge revint en discussion dans toute la presse européenne. Un article, auquel on attribua généralement une origine officieuse, parut dans le *Standard* et affirma que l'Angleterre devait se contenter de l'assurance donnée par les belligérants que, la guerre une fois terminée, l'intégrité et l'indépendance de la Belgique seraient respectées. En prévenant l'observation que cette conduite serait peu conforme à celle que l'Angleterre avait tenue en 1870, le *Standard* l'expliquait de la façon suivante : « La situation diffère absolument de celle de 1870. A cette époque, la neutralité du territoire belge ne cou-

rait pas de sérieux dangers ; et l'engagement pris par l'Angleterre de la défendre n'était ni très sérieux ni très onéreux ; il sauvait les apparences plutôt qu'il ne nous créait des responsabilités. Il en est autrement aujourd'hui. Si nous prenions un engagement analogue, nous pourrions nous trouver et nous nous trouverions probablement engagés dans une guerre de géants. »

N'est-ce point suffisant pour ôter toute foi à l'efficacité des traités de garantie? Du reste, la presse politique et militaire, qui dissertait sur la probabilité ou la non-probabilité de la violation du territoire belge, ne s'arrêtait pas du tout à la considération que la neutralité de ce territoire était protégée par la garantie européenne. On ne discutait que les avantages militaires, et la grande majorité reconnaissait qu'il y en aurait de sérieux pour les armées allemandes d'en faire la tentative, si la vallée de la Meuse n'était pas fortifiée et défendue par une armée bien organisée.

La Suisse ne s'est jamais fait de grandes illusions sur la valeur de la garantie européenne qui lui était accordée. Elle a toujours cherché la garantie de son existence et de l'inviolabilité de son territoire dans le développement de l'esprit patriotique de ses populations et dans l'organisation d'une forte armée nationale. Encore dernièrement (en décembre 1886), la Suisse s'est imposé une nouvelle loi militaire augmentant de 100.000 soldats ses contingents pour le cas de guerre. La Belgique, malgré tous les avertissements, n'a pas jugé utile de suivre la même voie. Il n'y a encore que quelques mois, son Parlement refusa l'application du service militaire personnel et obligatoire. Et pourtant, en 1843, M. Lebeau disait déjà dans la Chambre des représentants belges : « Notre neutralité, pour signifier quelque chose, doit être forte et doit être armée. » La neutralité belge n'est pas suffisamment armée, et il est à craindre que son manque de signification ne soit bientôt démontré.

Il est difficile, en présence des événements que nous venons de mentionner, de trouver aucun avantage réel dans les garanties internationales. De Gentz écrivait cependant que quoique des garanties sur le papier fussent de faibles moyens de défense, on aurait tort de les négliger, « car elles fournissaient au moins à ceux qui voulaient faire leur devoir et remplir leurs engagements un moyen légal d'agir lorsque les circonstances les y appelaient. »

Mais nous répéterons encore que personne ne conteste aux membres de la grande famille internationale le droit de défendre une nation contre toute agression extérieure. Le Droit commun en contient une justification suffisante. Et en pratique les puissances en usent ou non, chacune suivant son intérêt et ses convenances. Si l'existence, l'indépendance, l'intégrité et la neutralité d'un État sont indispensables ou seulement utiles au maintien de l'équilibre, cet État trouvera des défenseurs, tant que le groupement des forces et des intérêts des grandes puissances sera favorable à cet équilibre. Une garantie formelle de l'une ou de plusieurs grandes puissances n'ajoutera rien à leur sécurité. Ni en 1840, ni en 1853, l'indépendance et l'intégrité de l'Empire Ottoman n'étaient garanties, et cependant l'Europe avait pris la défense de la Turquie et contre son vassal révolté et contre l'agression d'une puissance étrangère. En 1856, on avait passé deux traités pour garantir cette même intégrité et cette même indépendance, et cependant, en 1878, personne ne voulut tirer l'épée en sa faveur. Il ne coûte rien aux puissances de laisser protester leur signature, parce qu'il n'y a pas de juge compétent pour leur infliger la punition.

Il en est des traités de garantie en Droit international comme des prescriptions constitutionnelles prononçant des peines contre une rupture d'équilibre établi entre les pouvoirs de l'État. De même que dans l'organisme constitutionnel les différents pouvoirs n'ont que la valeur que leur

attribuent les forces morales de la nation qu'ils représentent, de même, les différents États qui composent l'organisme international ne tirent leur sécurité que de l'importance des fonctions qu'ils y accomplissent. La sévérité repressive contre les violations des lois constitutionnelles n'a empêché ni les coups d'État ni les révolutions, et les traités de garantie ne présenteront jamais un obstacle aux conquêtes et aux démembrements. En quoi, par exemple, l'existence du grand-duché de Luxembourg serait-elle aujourd'hui mieux assurée que celle de la Hollande ou du Danemark? « Toutes les garanties, écrivait encore le Grand Frédéric, sont, comme de l'ouvrage de filigrane, plus propres à satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité. »

Nous ajouterons même que non seulement les traités de garantie sont inutiles, mais qu'en outre ils peuvent produire des effets pernicieux. Il est à craindre que l'État garanti n'y mette trop de confiance. N'a-t-on pas vu, de nos jours, les esprits les plus distingués de la Belgique contribuer par leur puissante influence au rejet de la loi militaire destinée à donner à l'organisation de la défense du pays le même perfectionnement qui est atteint aujourd'hui par tous ses voisins? Les avertissements amicaux de l'étranger et les protestations patriotiques dans le pays ne firent cependant pas défaut. « La vie des nations est un combat, c'est le décret divin », disait le roi des Belges à ses sujets. Or, les Belges paraissent oublier que, pour soutenir les combats, il faut toujours avoir la poudre bien sèche et l'épée bien aiguisée, deux choses qu'aucune garantie ne saurait remplacer. Enfin l'existence d'un corps politique n'est utile à ses voisins et à l'équilibre général que si les membres qui le constituent sont prêts à chaque moment à faire pour lui tous les sacrifices. Seuls les peuples qui savent se défendre trouveront, à l'heure suprême de la lutte, des défenseurs de leur cause.

TABLE DES MATIÈRES

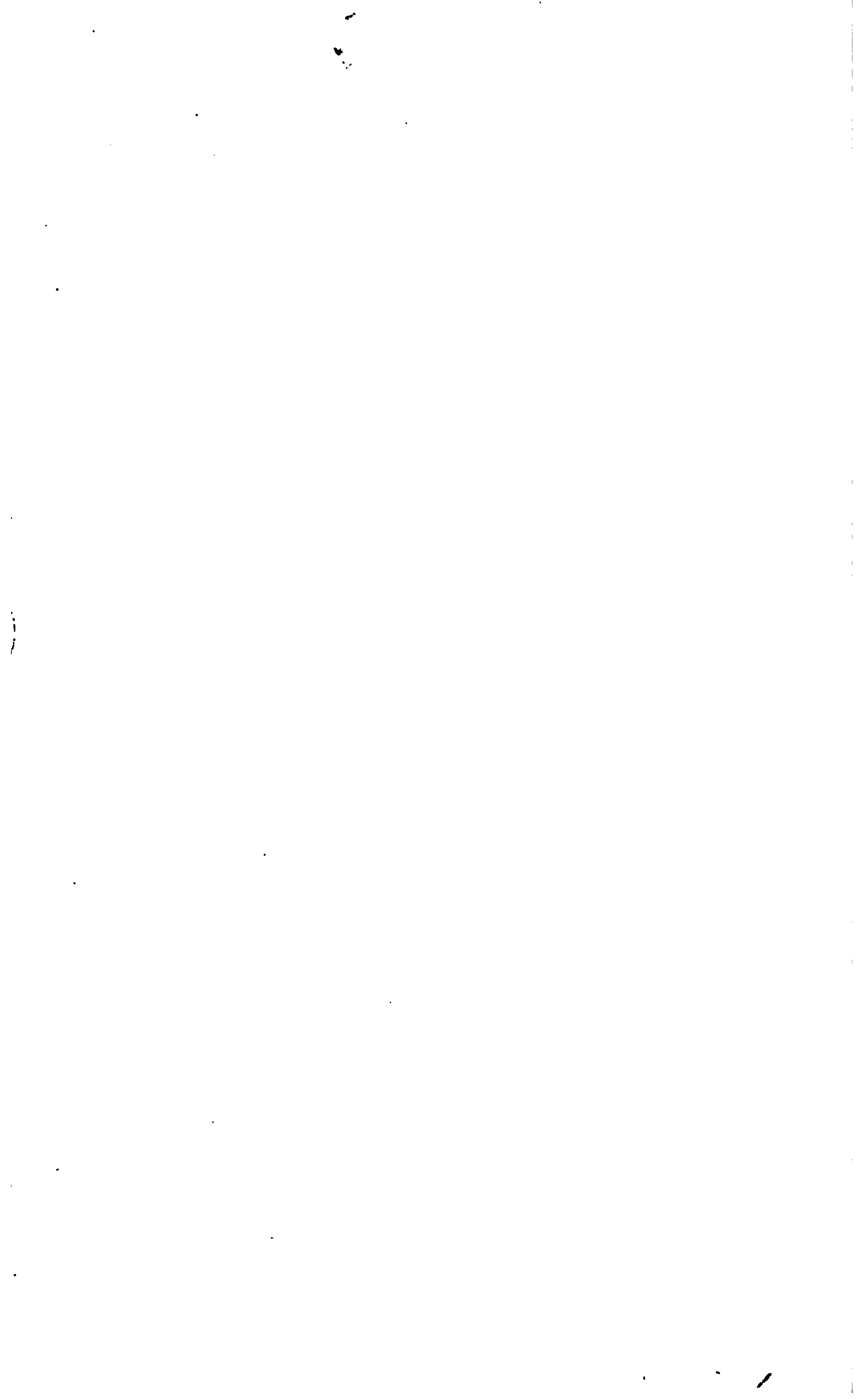
INTRODUCTION

DES TRAITÉS PRINCIPAUX DE GARANTIE

I. — THÉORIE JURIDIQUE DES TRAITÉS DE GARANTIE

II. — LE RÔLE DES TRAITÉS DE GARANTIE DANS L'HISTOIRE DES ÉTATS EN VUE DESQUELS ILS ÉTAIENT CONTRACTÉS

2809. — Poitiers, Imprimerie Blais, Roy et Cie, 7, rue Victor-Hugo.





DATE DUE

MAY 20 1977

YLORD PRINTED IN U.S.A. GA



HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART

MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911



